



EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Cooperación Internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022



Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica



fomento de capacidades en evaluación en Latinoamérica y el Caribe



**Agenda Nacional de Evaluación del Plan Nacional
de Desarrollo y de Inversión Pública del
Bicentenario 2019-2011**

Evaluación de
la Cooperación Internacional No
Reembolsable
en Biodiversidad y Cambio Climático
en Costa Rica
2010-2018

Informe final



*3 de febrero
de 2021*

352

C8375evu

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.
Evaluación de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático en Costa Rica 2010-2018: informe final / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Ambiente y Energía, Fomento de Capacidades en Evaluador en Latinoamérica y el Caribe. – San José, CR :
MIDEPLAN, 2021.
1 recurso en línea (151 p.)

ISBN 978-9977-73-193-3
Disponible en www.mideplan.go.cr

1. EVALUACION. 2. EVALUACION DE PROGRAMAS. 3. DIVERSIDAD BIOLOGICA.
4. COOPERACION INTERNACIONAL. 5. CAMBIO CLIMATICO. I. Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía. II. Fomento de Capacidades en Evaluador en Latinoamérica y el Caribe. III. Título.

Equipo Técnico:

Eddy García Serrano, Unidad de Evaluación, Mideplan.
Ericka Valerio Mena, Unidad de Evaluación, Mideplan.
Carolina Zúñiga Zamora, Unidad de Evaluación, Mideplan
Karina Li Wing Ching, Área de Cooperación Internacional, Mideplan.
Saskia Rodríguez Steichen, Área de Cooperación Internacional, Mideplan.
Dirk Hoffmann, Proyecto FOCELAC, Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo.
Nataly Salas Rodríguez, Proyecto FOCELAC, Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo

Equipo Técnico Ampliado:

Patricia Bolaños Chacón, DCI, MINAE.
Ma Gabriela Mora Arce, DCI, MINAE.
Patricia Campos Mesén, DCC, MINAE.
Daniela Villalta Arias, DCC, MINAE.
Lesbia Sevilla Estrada, Departamento de Cooperación Técnica y Financiero, SINAC, MINAE.
Patricia Marín González, Departamento de Cooperación Técnica y Financiero, SINAC, MINAE.
Ericka Campos Cartín, SEPLASA, MINAE.
Angie Mighty Hall, DGP, MINAE.

Equipo Evaluador:

Victoria Sánchez Esteban, Coordinadora.
Heiner Acevedo Mairena, Experto temático.
Ailhyn Bolaños Ulloa, Evaluadora.
Lucía Alonso Blasco, Evaluadora.
Yolanda Soriano Segovia, Evaluadora.

Agradecimientos especiales

Agencias de Cooperación e informantes de esta evaluación.

RESUMEN EJECUTIVO.....	7
LISTADO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS	12
1. PRESENTACIÓN.....	16
2. CONTEXTUALIZACIÓN: LA CINR EN COSTA RICA.....	18
2.1. Marco global de la cooperación internacional	18
2.2. Principales hitos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en Costa Rica	20
2.3. La biodiversidad y el cambio climático en Costa Rica.....	25
2.4. La CINR en biodiversidad y cambio climático	32
3. METODOLOGÍA DE ESTA EVALUACIÓN	35
4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	39
4.1. Alineación de la cooperación recibida	39
A. Con metas nacionales.....	39
B. Con convenios internacionales	40
C. Con la agenda internacional	41
D. Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	45
4.2. Contribución del sistema de gestión a la eficacia de la cooperación	47
A. Definición de necesidades de cooperación internacional (demanda de cooperación)	47
B. Complementariedad y coherencia de la cooperación	52
C. El SIGECI y otros aspectos de la gestión	63
D. Adecuación del sistema de seguimiento.....	68
E. Aportes de la estructura de financiación de los proyectos.....	72
F. Arreglos institucionales e implicaciones.....	77
G. Formas y modelos innovadores	89
4.3. Enfoques transversales: ¿realmente no se está dejando a nadie atrás?.....	96
A. Participación de agentes sociales.....	96
B. Enfoque de género.....	99
4.4. Comportamiento de los socios cooperantes	102
A. Previsibilidad de los recursos de las fuentes cooperantes	102
B. Grado de involucramiento del país en la definición de oferta de cooperación.....	102
C. Provisión por parte de los donantes de información transparente, oportuna, precisa y clara	104
D. Información de seguimiento y evaluación de los proyectos.....	106
E. Información presupuestaria y de ejecución financiera	109
F. Información sobre gastos de administración.....	111
4.5. Resultados de los proyectos de CINR en BioCC	112
A. Los proyectos buscan el logro de las metas nacionales	113
B. Los proyectos atienden las causas de los problemas en BioCC o tratan de suavizar sus efectos.....	117
C. Los proyectos incluyen acciones para promover la inclusión de BioCC en otros ámbitos	118
D. Los proyectos consiguen lo que pretenden	121
E. Disponibilidad y difusión de los productos y resultados de los proyectos.....	126
F. Los proyectos han contribuido a sectores CAD/CRS	128
4.6. Sostenibilidad de los resultados de los proyectos.....	132
A. Origen de los proyectos	132
B. Fortalecimiento de instituciones y beneficiarios.....	133
C. Apropiación de los resultados de los proyectos.....	137
D. Factores que inciden positiva y negativamente sobre la sostenibilidad.....	138

4.7. Contribución de la CINR a la incorporación o consolidación de condiciones habilitantes para el país.....	141
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	145
5.1. Conclusiones.....	145
5.2. Recomendaciones.....	151

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Cronograma de los lineamientos internacionales principales para la CINR en BioCC	19
Ilustración 2. Procedimiento para las solicitudes de cooperación Sur-Sur o Triangular	23
Ilustración 3. Mecanismo establecido para la CI según el Decreto 35056 y la POLCI	24
Ilustración 4. Convenciones internacionales suscritas por Costa Rica en BioCC	25
Ilustración 5. Marco normativo general	26
Ilustración 6. Documentos de política, estrategia y planificación	26
Ilustración 7. Sistematización de los aportes realizados en el taller de biodiversidad	28
Ilustración 8. Sistematización de los aportes realizados en el taller de cambio climático	30
Ilustración 9. Proceso de conformación de las necesidades de cooperación internacional	48
Ilustración 10. Interfase de SIGECI.....	64

TABLAS

Tabla 1. Concentración de financiación de CINR en BioCC (millones de USD)	33
Tabla 2. Matriz de evaluación resumida	35
Tabla 3. Técnicas de recogida y análisis de información.....	36
Tabla 4. Principales dificultades enfrentadas por la evaluación	37
Tabla 5. Principales herramientas de apoyo generadas por el ACI-Mideplan	65
Tabla 6. El seguimiento en las políticas públicas directamente vinculadas con la CINR	69
Tabla 7. Distribución de la forma de administración según fuente de financiación (% vertical)	80
Tabla 8. Proporción de proyectos en los que participa la sociedad civil o el sector privado	97
Tabla 9. Proyectos con variaciones presupuestarias en la ejecución.....	110
Tabla 10. Análisis de la incorporación de un enfoque transversal en los proyectos analizados	119
Tabla 11. Resumen del nivel de logro de los proyectos analizados	122
Tabla 12. Algunos ejemplos de resultados no previstos	123
Tabla 13. Aporte de los proyectos a los ODS	125
Tabla 14. Presencia de los sectores CRS en proyectos de CINR	130
Tabla 15. Ejemplos de actividades de fortalecimiento institucional	134
Tabla 16. Ejemplos de actividades de fortalecimiento de beneficiarios últimos	136

GRÁFICOS

Gráfico 1. Tendencia en cooperación no reembolsable 1990-2019 (en millones de USD)	21
Gráfico 2. Procedencia de los fondos de CINR en BioCC: 10 orígenes principales	32
Gráfico 3. CR: tendencia absoluta y relativa de proyectos aprobados en cada temática. 2007-2019.....	41
Gráfico 4. CR: tendencia absoluta y relativa para adaptación y mitigación, 2007-2019.....	42
Gráfico 5. CR: tendencia relativa del volumen de financiación dirigida a cada temática, 2007-2019.....	43
Gráfico 6. CR: tendencia relativa para mitigación y adaptación, 2007-2019	43
Gráfico 7. Evolución de los flujos bilaterales absolutos de AOD para las diferentes temáticas, 2002-2018	44
Gráfico 8. Evolución de los flujos bilaterales relativos de AOD para las diferentes temáticas, 2002-2018	44
Gráfico 9. Inclusión de los ODS en el diseño del proyecto desde 2015	45
Gráfico 10. Valoración de la utilidad de los apoyos a la gestión de la CINR	66
Gráfico 11. Distribución del volumen de financiación, 2010-2018	72
Gráfico 12. Monto de cofinanciación respecto al total	74
Gráfico 13. Administradores predominantes de cada modalidad de administración	78
Gráfico 14. Modalidad administrativa por temática, 2010-2018.....	80
Gráfico 15. Modalidad de administración de fondos por tipo de fuente, 2010-2018.....	80
Gráfico 16. Atributos por modalidad de administración	84
Gráfico 17. Atributos por modalidad de ejecución	84
Gráfico 18. Etapas donde se da la participación del Sector Privado o de la Sociedad Civil.....	97

Gráfico 19. Aporte de la Sociedad Civil y el Sector Privado en los proyectos de CINR en BioCC en Costa Rica	98
Gráfico 20. Dificultades o barreras para la participación de la Sociedad Civil y el Sector Privado.....	98
Gráfico 21. Dificultades o barreras a las que se enfrenta la Sociedad Civil o el Sector Privado	99
Gráfico 22. Necesidad del enfoque de género en los proyectos de BioCC	100
Gráfico 23. Rol de las instituciones responsables en el seguimiento y evaluación de los proyectos	107
Gráfico 24. Valoración del sistema de seguimiento de los proyectos.....	107
Gráfico 25. Motivación principal para evaluar un proyecto	108
Gráfico 26. Publicación del informe de evaluación	108
Gráfico 27. Valoración sobre la proporción de costos administrativos y de gestión	112
Gráfico 28: Fundamentación del diseño del proyecto	133

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en temas de biodiversidad y cambio climático (BioCC) del periodo comprendido entre 2010-2018, fue diseñada como una evaluación sumativa y formativa, dirigida a evaluar la eficacia del sistema de gestión y los resultados de la CINR en estas temáticas, así como su sostenibilidad. La evaluación fue implementada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (Mideplan), apoyada por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) a través del proyecto FOCELAC (Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en Latinoamérica como Aporte a la Agenda 2030) y realizada por la empresa Red2Red.

Es la primera evaluación temática de la Agenda Nacional de Evaluaciones y la primera sobre CINR que se hace en el país. Por ello, y ante la amplitud temática y lo ambicioso de la demanda de evaluación, sus hallazgos y conclusiones constituyen un punto de partida que puede ser profundizado en posteriores ejercicios de evaluación.

Con el fin de atender la demanda de evaluación, se utilizó un abordaje metodológico mixto, que consideró técnicas cualitativas y cuantitativas para analizar la información. Además, fue de carácter exploratorio, lo que permitió una mayor flexibilidad en su desarrollo, ya que exigía la reconstrucción de parte de la realidad que se iba a evaluar, considerando que algunas de sus características o comportamientos no habían sido previamente descritos o analizados sistemáticamente. Es importante indicar que las acciones a valorar no respondían a las actuaciones del Estado costarricense en la temática de biodiversidad y cambio climático, sino que se limitaban a las intervenciones que habían recibido financiamiento o apoyo técnico por medio de CINR.

Por la coyuntura de pandemia, se recurrió principalmente a técnicas de recogida de información que pudieran desarrollarse de manera virtual, siendo las entrevistas y el análisis documental las principales, pero incluyendo también grupos focales, contrastes de las teorías de cambio, encuestas y análisis de proyectos. El conjunto de todas ellas hizo posible realizar una indagación amplia y contar con información validada y triangulada, lo que ha permitido presentar un informe con evidencias sólidas. No obstante, respecto de algunas de las temáticas relativas a los resultados de los proyectos, no siempre se puede garantizar que los datos ofrecidos sean representativos del conjunto de la CINR.

El resto de este resumen incluye las principales **conclusiones y recomendaciones** obtenidas de la evaluación.

La **alineación de la cooperación recibida con las metas nacionales y los convenios internacionales** con incidencia en biodiversidad y cambio climático puede ser calificada como **media**, con una evolución positiva durante los últimos años. La articulación **es claramente menor con los ODS**. Además, por el modo en el que los proyectos recogen su alineación, especialmente en el caso de los convenios internacionales y los ODS, no queda claro que exista una comprensión real de su importancia. La razón fundamental de estas debilidades es que aún **no existe una conciencia inequívoca** de que la CINR debe servir para avanzar en las metas del país y que **nunca puede ser considerada exclusivamente como una herramienta de financiación**, porque tiene importantes costes asociados.

La Cooperación Internacional No Reembolsable en Costa Rica muestra **un sistema sólido que se ha ido clarificando, sistematizando y fortaleciendo en el periodo analizado** y que, en esa medida, **ha propiciado la eficacia de la cooperación**. El sistema de gestión **cuenta con algunos puntos fuertes**, como la conciencia del rol dual de Costa Rica o la definición y vertebración de las necesidades de cooperación. Este sistema ordenado y estratégico convive, sin embargo, con el aprovechamiento de las oportunidades que van surgiendo, práctica que promueve una menor alineación con las metas país.

Entre los aspectos positivos, hay que citar igualmente el proceso de **ordenación de la oferta de Costa Rica** en el ámbito de la cooperación sur-sur y triangular, que ha ido experimentando mejoras con el paso del tiempo, y que hoy en día se encuentra actualizada y es fácilmente comprensible.

Sin embargo, el sistema de gestión también cuenta con algunos aspectos que deben ser reforzados, entre los que se encuentran: la **coordinación interinstitucional**, tanto en el nivel de la rectoría Mideplan-MRREE, como en el interior de las instituciones; la **utilidad percibida del SIGECI** para los integrantes del sistema de enlaces de cooperación; el **conocimiento sobre la CINR** en biodiversidad y cambio climático, que es parcial, fundamentalmente porque no siempre se cumplen los procedimientos establecidos, lo que supone que no le llega toda la información a Mideplan, que es quien debe compilarla y sistematizarla y, finalmente, **el seguimiento**, tanto en el nivel global de la CINR como en el individual de los proyectos.

Otros análisis indican que la existencia de **contrapartida nacional**, de **cofinanciamiento** o de criterios de **condicionalidad** técnica o política muestran **consecuencias positivas** porque permiten un mayor alcance de las actuaciones, fortalecen prácticas no consolidadas en el país (enfoque de género, de participación...) o promueven nuevas tendencias. Estos enfoques son conocidos en Costa Rica desde hace años, pero **no suelen encontrarse presentes** en la formulación de los proyectos y aún menos en su ejecución y cierre.

En la misma línea, se detectan proyectos en los que se establecen mecanismos de consulta y de toma de decisiones, en un esfuerzo de aproximación a formas de **cogestión**. En la práctica, sin embargo, estos mecanismos tienden a convertirse en “cuerpos consultivos” más o menos permanentes, que son prescindibles ante la toma de algunas decisiones. También siguen existiendo reticencias a la hora de incorporar a actores no públicos al diseño y gestión de proyectos, a pesar de que el discurso va en sentido contrario. Todos estos aspectos, en definitiva, se encuentran hoy por hoy **más en el terreno de las declaraciones que de la acción real**.

Existe acuerdo en la **necesidad de incrementar la utilización de la cooperación sur-sur y la cooperación triangular** por su potencial para generar aprendizajes, conocer buenas prácticas y acelerar innovaciones, si bien no constituyen una alternativa a la cooperación tradicional, ya que no sustituyen sus aportes.

La oferta de cooperación que le llega a Costa Rica se ve influida por la agenda internacional, que orienta su contenido temático y, en algunos casos, por las consultas al país para conocer sus necesidades más urgentes. A pesar de ello, la **previsibilidad de los recursos** de las fuentes cooperantes sigue siendo una **asignatura pendiente**, especialmente en el ámbito de la cooperación bilateral. El cumplimiento del principio de **transparencia y rendición de cuentas es desigual** por parte de los socios cooperantes, pero, salvo excepciones, no satisface las necesidades expresadas por la institucionalidad costarricense.

Aunque se encuentran algunos ejemplos, la **incorporación transversal de la temática de biodiversidad y cambio climático a otros sectores es incipiente**, pero la importancia de la mirada sistémica está cada vez más presente. Aun así, no existen mecanismos que faciliten la conciencia sobre su importancia ni herramientas para su aplicación.

Los proyectos analizados **buscan el logro de las metas nacionales** y se centran mayoritariamente en **atender las causas** subyacentes de la pérdida de la biodiversidad, el deterioro en el flujo de los servicios ecosistémicos o la mitigación de las del cambio climático. Esta búsqueda se materializa en resultados reales, por lo que puede afirmarse que la CINR **ha contribuido al logro de las metas nacionales** en los sectores seleccionados, en algunos casos de manera muy notable.

No es sencillo conocer los resultados de los proyectos, ya que **la información proporcionada por ellos es deficitaria** y de mala calidad. Sin embargo, los proyectos analizados **logran los resultados esperados**, lo que se facilita cuando existe una colaboración fluida entre los actores implicados, un adecuado modelo de gobernanza y la involucración activa de todos los que se ven afectados por él. La alineación de los proyectos con la agenda internacional también contribuye a este logro, ya que proporciona una hoja de ruta más clara. El logro se dificulta, sin embargo, cuando existen obstáculos para acceder a información de valor (de otras instituciones, del progreso de la intervención o de los resultados obtenidos por su evaluación) y también por los cambios políticos, que pueden entorpecer los proyectos en ejecución en el momento en el que se producen.

Los productos de los proyectos son utilizables, ya que con frecuencia se encuentran disponibles en sus páginas web. Para poder usarlos, sin embargo, es necesario que sus usuarios potenciales conozcan su existencia, lo que no siempre sucede ya que **existe un déficit en términos de difusión de los productos y resultados de los proyectos**.

Los **resultados de los proyectos** analizados **son**, en general, **sostenibles**. Los proyectos suelen encontrarse basados sólidamente desde una perspectiva técnica y casi siempre incluyen actuaciones de fortalecimiento, que suelen ser más visibles cuando se dirigen a instituciones que a poblaciones. La existencia de un adecuado seguimiento para anticiparse a los problemas y de una gestión del conocimiento completa e integrada en el proyecto, son factores, entre otros, que fortalecen la sostenibilidad, al menos potencial, de los resultados.

Además, la CINR en biodiversidad y cambio climático **ha contribuido a mejorar las condiciones para la apropiación de los resultados**. Algunos factores que la mejoran son la implicación de los grupos de interés y de las poblaciones afectadas desde la etapa de formulación, la ejecución de los proyectos por parte de la institución beneficiaria o el intercambio de experiencias como efecto motivador para la involucración de organizaciones y poblaciones.

La sostenibilidad y la apropiación pueden contribuir decisivamente a que el país incorpore o fortalezca determinadas **condiciones** que lo coloquen **en una mejor situación para seguir avanzando** hacia las metas del país. Además, la CINR ha permitido atender algunos problemas de base en materia de biodiversidad y cambio climático y ha favorecido experiencias pioneras para Costa Rica, que se han replicado posteriormente en otros ámbitos o territorios. Además, se han producido algunas experiencias de gobernanza multinivel, tímidas por el momento, y se ha detectado algún caso en el que se han desarrollado acciones para el control, anticipación y prevención de riesgos de desastres para el país. El aspecto más relevante es que la CINR ha contribuido a reforzar la visibilidad y el posicionamiento del país a nivel internacional, fortaleciendo y acelerando los avances que Costa Rica ya había realizado por sí misma e incrementando su atractivo tanto para los socios cooperantes, que lo consideran un receptor fiable, como para otros países, que desean conocer sus buenas prácticas.

La primera de las **recomendaciones** es que se lleve a cabo una labor de **sensibilización** en todo el sistema de cooperación sobre la **importancia de que los proyectos se encuentren alineados** con las políticas nacionales, también las sectoriales. Esta labor debería realizarse en todos los eventos y declaraciones que se realicen en relación con la CINR y en todos los niveles institucionales: desde la jerarquía máxima, pasando por las reuniones de enlaces de cooperación y llegando a la labor que estos enlaces deberán realizar, a su vez, en el interior de sus instituciones. Estas declaraciones y eventos podrían aprovecharse también para promover la alineación con las Convenciones Internacionales y los ODS, transmitiendo la importancia que tienen para el país y los compromisos que se han asumido y es necesario cumplir.

Cuando la falta de alineación de los proyectos se detecta durante el proceso de solicitud y valoración de las propuestas, Mideplan puede rechazarlas. Sin embargo, los proyectos no siempre siguen el cauce establecido, por lo que pueden detectarse proyectos no alineados que hayan sido aprobados por un socio cooperante sin que hayan seguido el proceso establecido normativamente. En esos casos, se recomienda que la información se eleve a niveles institucionales superiores, que puedan comunicarse con sus homólogos en la institución en la que se encuadra la dependencia que lidera el proyecto, con el fin de hacer constar este extremo. El MRREE podría poner este hecho en conocimiento del socio cooperante o de la agencia implementadora, para que queden patentes las consecuencias de la falta de alineación.

Dado que, en la práctica, la eficacia del sistema de gestión ha sido el tema central de esta evaluación, se han elaborado una serie de recomendaciones para incrementarla. Entre ellas se encuentran las siguientes: (a) **fortalecer y ampliar el conocimiento del modelo prospectivo de definición de necesidades**, con el fin de aumentar la probabilidad de que todos los proyectos queden alineados. (b) Trabajar en la **mejora de las relaciones y de la coordinación interinstitucional** dentro del Sistema. Para facilitarla, se recomienda empezar a trabajar en la revitalización del Consejo Técnico de Cooperación Internacional (CTCI). (c) Sacar un **mayor rendimiento** al activo constituido por los **enlaces de cooperación**. La instauración de reuniones periódicas

podría ser una fuente para el establecimiento y la consolidación de relaciones cruzadas y una oportunidad de aprendizaje para los temas que se detectan como debilidades del Sistema. Todo ello contribuiría al **fortalecimiento de los enlaces de cooperación**, que podrían así proporcionar un apoyo a las personas de su institución a la hora de diseñar sus proyectos. (d) El SIGECI debería incorporar **utilidades específicas** a las personas que brindan los datos para su alimentación y debería poner en marcha estrategias que le permitan ofrecer **información completa** de todo el sistema de cooperación, incluyendo los documentos de **cierre de los proyectos**. (e) Es necesario **actualizar el Reglamento de desarrollo del artículo 11 de la LPE**, que se ha quedado desfasado en diferentes aspectos (existencia de la POLCI, competencias para el seguimiento global y el de los proyectos, exigencias de envío de documentación a Mideplan y refuerzo del papel del CTCI, entre otros).

Desde otro punto de vista, se debería **reforzar el cumplimiento del procedimiento de solicitud y aprobación de los proyectos de cooperación**, para lo que se podría utilizar el mismo curso de acción que cuando se detectan proyectos aprobados que no se encuentran adecuadamente alineados. Además, habría que difundir ampliamente entre las dependencias la existencia de procedimientos simplificados, ya que no resulta fácil detectarlos.

Con el fin de contar con información clara y ajustada a la realidad, sería útil **clarificar la terminología en relación con la financiación** de estas iniciativas y cuidar el volcado de información en los **repositorios de proyectos**, para evitar la existencia de **información duplicada**.

Se recomienda fomentar la **ejecución de los proyectos a cargo de instituciones costarricenses**. Si bien, en este caso, habría que tratar de mejorar su agilidad, que no fue bien valorada por los informantes. Para ello sería necesario que las personas que hayan de ocuparse de su ejecución cuenten realmente con el tiempo disponible para hacerlo y que puedan disponer del apoyo de personas expertas, ya sean de la misma institución o de otras, o incluso que se trate de consultores, en caso necesario, con el fin de que se obtengan resultados de calidad máxima. Si esta opción no es posible, hay que garantizar la **presencia de coordinadores nacionales**, que actúen como correa de transmisión entre el equipo de proyecto y la institucionalidad costarricense, con el objetivo principal de garantizar que los aprendizajes no se pierdan y que las instituciones costarricenses no queden invisibilizadas.

Se recomienda **reforzar la presencia de la sociedad civil y el sector privado** en el diseño y ejecución de los proyectos, ya que contribuyen al ajuste a las necesidades y al incremento de la probabilidad de sostenibilidad de los resultados. En esta misma línea, incorporar en mayor medida a las **poblaciones**, cuenta también con importantes ventajas en términos de apropiación posterior y de contribución a la sostenibilidad de los resultados.

Una incorporación efectiva de los enfoques transversales y de otras cuestiones de importancia, tales como los ODS, requiere aún de una importante labor de información y de sensibilización, más que de la introducción de requisitos adicionales en los procesos de solicitud, que pueden dificultar el proceso y no garantizan su incorporación. También puede ser útil la **colaboración con otras entidades públicas** de Costa Rica que puedan facilitar herramientas o procesos de capacitación para incorporar estas cuestiones transversales. Asimismo, se puede invitar a colaborar y a compartir su conocimiento a **algunas de las fundaciones** que tienen una trayectoria de trabajo en estas temáticas, con el fin de que participen en los procesos de sensibilización y, eventualmente, de capacitación o de intercambio de experiencias. En este sentido, **conocer experiencias concretas de éxito**, en las que hayan estado implicadas entidades de la sociedad civil o del sector privado, puede ser más útil y eficiente que un proceso de capacitación sobre cómo incorporar el enfoque de participación, si bien la mejor opción sería combinar ambas medidas.

Es preciso **insistir** a los socios cooperantes sobre la **importancia de ofrecer información relevante** y sobre la necesidad de que ellos también **rindan cuentas sobre el trabajo realizado**. Para ello, podría organizarse una mesa redonda a la que pudieran acudir los principales donantes o agencias con presencia en el país y en la que sería útil la participación de los jefes de las dos instituciones rectoras. Avanzar en este proceso será una cuestión progresiva, por lo que puede requerir un esfuerzo sostenido en el tiempo.

Es necesario **mejorar las capacidades de gestión de proyectos por parte de las personas que los ejecutan**. Definir adecuados indicadores de producto y de resultado, tener claro el concepto de resultados y ser capaz de elaborar informes finales informativos y significativos, son competencias exigibles a cualquier director o directora de proyecto. Para ello se pueden organizar capacitaciones y talleres de intercambio en las que el aprendizaje cuente con un mayor sentido práctico.

El conocimiento de los resultados de los proyectos también se mejoraría **fortaleciendo la difusión de sus resultados y haciendo disponibles sus productos** cuando son de naturaleza tangible. Publicarlos en la sección de noticias de la web de las instituciones, hacer listas de distribución, además de incrementar las actividades de difusión, incluso virtuales para favorecer la participación de personas de fuera de la GAM, son actividades de muy bajo coste. Hacer planes de explotación de estos mismos productos puede contribuir a la utilización de los productos. Además, los talleres de lanzamiento y de cierre de los proyectos, cuando están bien organizados, son herramientas muy útiles de difusión y apropiación. Los **talleres de lecciones aprendidas**, dirigidos a audiencias un poco más amplias, son un magnífico complemento de estas actividades.

En términos de **sostenibilidad y apropiación de los resultados** obtenidos, la principal recomendación es fortalecer los factores que las favorecen y especialmente establecer mecanismos para garantizar que los aprendizajes que se deriven de ellos queden dentro de las instituciones costarricenses. Cuando la ejecución de los proyectos ha corrido a cargo del país, hay que favorecer la permanencia de las personas que participaron y, sobre todo, hay que organizar procesos de aprendizaje en cascada y de traspaso de conocimientos. Además, deben incorporarse procesos de fortalecimiento institucional a lo largo de toda la vida del proyecto, comenzando desde su planificación.

Se incluyen dos **recomendaciones adicionales**, que no se relacionan directamente con ninguna de las preguntas de evaluación planteadas, pero que se han considerado de importancia suficiente como para considerar su incorporación. Estas recomendaciones son, en primer lugar, mejorar la **complementariedad y coherencia externa** de los nuevos proyectos y fortalecer la articulación de los actores que actúan en un mismo territorio y, en segundo lugar, **poner a punto la base de datos de proyectos**, de manera que se corrijan las falencias detectadas: imposibilidad de identificar con claridad la entidad a quien le corresponde la dirección y coordinación de la ejecución de los proyectos; poca precisión en la información presupuestaria o sobre la modalidad de administración de los proyectos o falta de correspondencia entre la información que se indica que se encuentra disponible y la que realmente lo está.

Hasta aquí las conclusiones y recomendaciones propuestas por el equipo evaluador, que espera que su aporte sea útil para contribuir a la mejora del sistema de Cooperación Internacional No Reembolsable en biodiversidad y cambio climático.

LISTADO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AAA	Agenda de Acción de Accra
AAAA	Agenda de Acción Addis Abeba
AC	Área de Conservación
ACI	Área de Cooperación Internacional de Mideplan
AEAP	Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFE	Administración Forestal del Estado
AFOLU	<i>Agriculture, Forestry and Other Land Use</i> (agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, también ASOUT por sus siglas en español)
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AMP	Áreas Marinas Protegidas
ANCI	Agenda Nacional de Cooperación Internacional
ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASADAS	Asociación Administradora del Sistema de Acueductos y Alcantarillados Comunales
ASCI	Agenda Sectorial de Cooperación Internacional
ASP	Áreas Silvestres Protegidas
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BANVHI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BioCC	Biodiversidad y Cambio Climático
BM	Banco Mundial
CA – CC	Convenio Centroamericano sobre Cambio Climático
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CADETI	Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras
CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
CCG	Cambio Climático Global
CDB	Convención de Diversidad Biológica
CDN	Comité Directivo Nacional
CdO	Coordinador de Operaciones
CGR	Controlaría General de la República
CENIGA	Centro Nacional de Información Geoambiental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
CGR	Controlaría General de la República
CI	Cooperación Internacional
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CIR	Cooperación Internacional Reembolsable
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CMUNCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNULD	Convención de Lucha contra la Desertificación
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CONACEA	Comisión Nacional para la Conservación de Especies Amenazadas

CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CONAMAR	Comisión Nacional del Mar
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CR	Costa Rica
CRS	<i>Common Reporting Standard</i> (Estándar Común de Reporte)
CREF	Contratos de Reducción de Emisiones Forestales
CRXS	Asociación Costa Rica por Siempre
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSST	Cooperación Sur-Sur y Triangular
CT	Cooperación Triangular
CTCI	Consejo Técnico de la Cooperación Internacional
CTN	Comité Técnico Nacional
CTPD	Comité de la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo
DA	Dirección de Agua (MINAE)
Dbase	Base de datos
DCC	Dirección de Cambio Climático (MINAE)
DCI-MINAE	Dirección de Cooperación Internacional (MINAE)
DCI-MRREE	Dirección de Cooperación Internacional (MRREE)
DEval	<i>Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit</i> (Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo)
DGP	Dirección General de Planificación (MINAE)
DIGECA	Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (MINAE)
DMP	Documentos Marco del Programa
DNEA	Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria (MAG)
DPP	Diálogo Público-Privado
EE	Equipo de Evaluación
ENB	Estrategia Nacional de Biodiversidad
ENEA	Estrategia Nacional de la Eficacia de la Ayuda
ENASB-CC	Estrategia para la Adaptación del Sector Biodiversidad de Costa Rica al Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ETA	Equipo Técnico Ampliado
ET	Equipo Técnico de Evaluación
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FAN	Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda
FIP	Ficha de Identificación del Proyecto
FOCELAC	Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en Latinoamérica
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (MINAE)
GAT	Grupos de Asesoramiento Técnico
GCF	<i>Green Climate Fund</i> (Fondo Verde del Clima)
GEF	<i>Global Environmental Facility</i> (Fondo para el Medio Ambiente Mundial, también FMAM)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Corporación Alemana para la Cooperación Internacional)
HCF	Hidrofluorocarbonos

ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IFI	Institución Financiera Internacional
IMN	Instituto Meteorológico Nacional (MINAE)
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCOPESCA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
INDC	<i>Intended Nationally Determined Contributions</i> (Contribución determinada previstas a nivel nacional)
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPBES	Instituto de políticas de servicios ecosistémicos
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i> (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional)
LPN	Ley de Planificación Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINSA	Ministerio de Salud
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> (Memorando de Entendimiento)
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MRV	Medir, Reportar y Verificar
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NCP	<i>Natures's Contribution to People</i>
NDC	<i>Nationally Determined Contribution</i> (Contribución determinada a nivel nacional)
NNUU	Naciones Unidas
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODB	Organizaciones de base
ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAPS	Plan de Agua Potable y Saneamiento
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica
PCIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre
PE	Pregunta de evaluación
PMe	Proyectos Medianos (clasificación GEF)

PMg	Proyectos Grandes (clasificación GEF)
PNA	Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNB	Política Nacional de Biodiversidad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNG	Programa Nacional de Ganadería
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POLCI	Política de Cooperación Internacional de Costa Rica
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PRM	Países de Renta Media
PRMA	Países de Renta Media Alta
ProDoc	Documento de proyecto
PSA	Pago por Servicios Ambientales
REDD+	Reducción de Emisiones de GEI provenientes de la Deforestación y Degradación de los Bosques
REDIES	Red Costarricense de Instituciones Educativas Sostenibles
RRD	Reducción de Riesgo de Desastre
S&E	Seguimiento y Evaluación
SAC	Sector Agropecuario Costarricense
SAF	Sistema Agroforestales
SAO	Sustancias Agotadoras de Ozono
SDO	Sustancias Destructoras de Ozono
SECI	Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento
SEPLASA	Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente (MINAE)
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (MAG)
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIGECI	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional de Mideplan
SIMOCUTE	Sistema Nacional de Monitoreo de Cobertura y Uso de la Tierra y Ecosistemas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (MINAE)
SINAMECC	Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático
SP	<i>Species</i> (especies)
STAP	<i>Scientific and Technical Advisory Panel</i> (Panel Asesor Científico y Técnico del GEF)
TdR	Términos de referencia
TdC	Teorías de cambio
TOSSD	<i>Total Official Support for Sustainable Development</i> (Apoyo oficial total al desarrollo sostenible)
UCR	Universidad de Costa Rica
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UPI	Unidad de Planificación Institucional (Mideplan)
USD	<i>United States Dollar</i> (Dólares americanos)
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i> (Fondo Mundial para la Naturaleza)

1. PRESENTACIÓN

Este es el Informe Final y último producto de la evaluación de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en Biodiversidad y Cambio Climático (BioCC) en Costa Rica en el periodo 2010-2018. Esta evaluación se encuentra incluida en la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, es implementada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (Mideplan) y apoyada por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) a través del proyecto FOCELAC (Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en Latinoamérica como Aporte a la Agenda 2030). La evaluación ha sido realizada por la empresa Red2Red, entidad adjudicataria, quien constituyó un equipo interdisciplinario hispano-costarricense.

Los términos de referencia (TdR) que han permitido organizar y estructurar esta evaluación mostraban una demanda muy ambiciosa, a la que ha tratado de responderse en todo momento para garantizar que los resultados fueran relevantes. La articulación en torno a la demanda se ha equilibrado con la necesidad de presentar los resultados en el periodo disponible para ello, coincidente con la finalización del proyecto FOCELAC, en el que se encuadra la evaluación. Como se describirá en apartados posteriores, ello ha supuesto tener que ir ajustando el trabajo realizado, lo que ha exigido un ejercicio de flexibilidad de todas las partes implicadas en la evaluación.

Este es el primer ejercicio de evaluación de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en Costa Rica, tomada en su conjunto¹. En consecuencia, sus hallazgos y conclusiones, además del valor intrínseco que ofrecen, pueden ser entendidos como un punto de partida para posteriores ejercicios de evaluación, que permitan profundizar en cuestiones que en este informe quedan solo esbozadas.

El resultado ha sido un informe extenso, que se complementa con una serie de anexos en los que se proporciona información adicional o se facilita parte de la base utilizada para algunos análisis. El cuerpo principal del informe, que es el que se corresponde con este documento, se organiza del siguiente modo:

- ☐ Comienza con un capítulo de contextualización de la CINR en Costa Rica, que enmarca y facilita la comprensión de la información que se ofrece a lo largo de los capítulos de resultados. En este capítulo se describe brevemente el contexto global de la cooperación internacional y sus hitos principales en el país y se ofrecen también algunas pinceladas sobre el marco de la biodiversidad y el cambio climático en Costa Rica.
- ☐ A continuación se presenta una síntesis metodológica, en la que se proporciona información sobre el abordaje de la evaluación, el modo en el que se desarrolló y las principales limitaciones encontradas. Este capítulo se ha mantenido breve, para centrar el informe fundamentalmente en los resultados de la evaluación, pero se complementa con un amplio anexo donde se proporciona información pormenorizada sobre sus aspectos principales.
- ☐ Como se decía, el grueso del informe se centra en los resultados de la evaluación. La estructura de este capítulo se ha organizado tomando como referencia las preguntas formuladas en los TdR, aunque su denominación no siempre coincide con exactitud, porque se ha tomado la formulación incluida en la matriz de reoperacionalización (incluida como Anexo 3.3 de este informe).

Los anexos abarcan un amplio abanico de temas, de los que se da cuenta en el índice del volumen II de este informe.

¹ Aunque se pone el foco de manera específica en los temas de biodiversidad y cambio climático, el análisis de una parte importante de las cuestiones que se abordan se refiere al sistema completo de cooperación internacional.

Para finalizar esta presentación, mencionar que esta evaluación ha sido amplia y compleja, como también lo es el objeto que se evalúa. Una manifestación de esa complejidad es que algunos de los temas que se analizan podrían ser abordados en diferentes capítulos de este informe, también desde puntos de vista diferentes. En general, en estos casos se ha optado por centrar la mayor parte del análisis en un único lugar, de manera que cuando vuelve a surgir el tema, solo se incluye una referencia al capítulo o apartado donde es tratado más extensamente.

2. CONTEXTUALIZACIÓN: LA CINR EN COSTA RICA

2.1. Marco global de la cooperación internacional

Desde el inicio de siglo, el sistema de la cooperación internacional ha sufrido un proceso de cambios sin precedentes, que están principalmente ligados a la aparición de nuevos actores o de actores con nuevos roles en la cooperación, en el que la división norte-sur es cada vez más difusa, y también a la emergencia de nuevas formas de cooperación, como la cooperación sur-sur y triangular, acompañadas de un decrecimiento en las fuentes de financiación tradicionales. En este contexto, los acuerdos internacionales han recogido y/o promovido estos cambios, siendo la Agenda 2030 la consecuencia final de este proceso.

Nuevos agentes y nuevos roles en el sistema de cooperación

En las últimas décadas se han evidenciado cambios en la arquitectura del sistema internacional y, por tanto, de la cooperación. Por una parte, los cambios en la estructura económica mundial han tenido un impacto en la composición de los agentes de cooperación. Se ha incrementado el nivel de **heterogeneidad** entre los países en desarrollo, que en la actualidad son en su mayoría **países de renta media**. Además, existen nuevos poderes emergentes entre ellos, que hacen que el sistema de cooperación sea más **multipolar**. En este contexto, países tradicionalmente demandantes de ayuda, han empezado a ser oferentes de cooperación, o incluso a tener un rol dual, siendo receptores y oferentes de cooperación técnica al mismo tiempo. Es por ello, que **la división norte-sur y la clasificación de país donante y receptor de cooperación han dejado de ser tan claras**.

Por otra parte, existen nuevos actores que no son países ni organizaciones internacionales y que han adquirido una mayor presencia en el sistema internacional y de cooperación. Estos son los **gobiernos subnacionales (regionales, locales y metropolitanos)**, **las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado**. No solo se les ha concedido una voz en los procesos de toma de decisión, sino que los flujos de cooperación procedentes de instancias privadas, han cobrado un peso muy relevante, superando en muchas ocasiones la ayuda aportada por países u organizaciones internacionales.

Nuevas modalidades de cooperación

Este panorama de cambios en los agentes que conforman la cooperación, sumado a fuertes crisis económicas, han hecho que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) haya disminuido su peso con respecto al total de las corrientes de recursos y que estos hayan experimentado algunos cambios. Entre los más relevantes destaca que los flujos se están canalizando en mayor medida mediante organismos multilaterales y mediante los denominados **fondos globales o fondos canasta**, que permiten agrupar las aportaciones de una pluralidad de entidades públicas y privadas para financiar bienes públicos globales (lucha contra la pobreza extrema, educación, salud, infancia, medioambiente, lucha contra el sida, etc.). No obstante, han recibido críticas por ser complejos y de difícil acceso.

Debido a estos cambios, existe el debate de si la AOD es el mejor indicador para medir los flujos de cooperación, por lo que se han definido otros como el **Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés)**, que pretende hacer visibles otros flujos financieros, para lo cual contabiliza todos los recursos externos que llegan a un país en desarrollo, incluyendo los flujos no concesionales (AOD y otros flujos oficiales), la cooperación sur-sur y triangular, las actividades de apoyo a los bienes públicos globales y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales. Sin embargo, el uso de este indicador para medir las contribuciones a la cooperación ha causado controversia

bajo los argumentos de que puede incentivar a los países donantes a reducir sus compromisos de AOD y a promover una ayuda más volátil proveniente fundamentalmente de fondos privados.

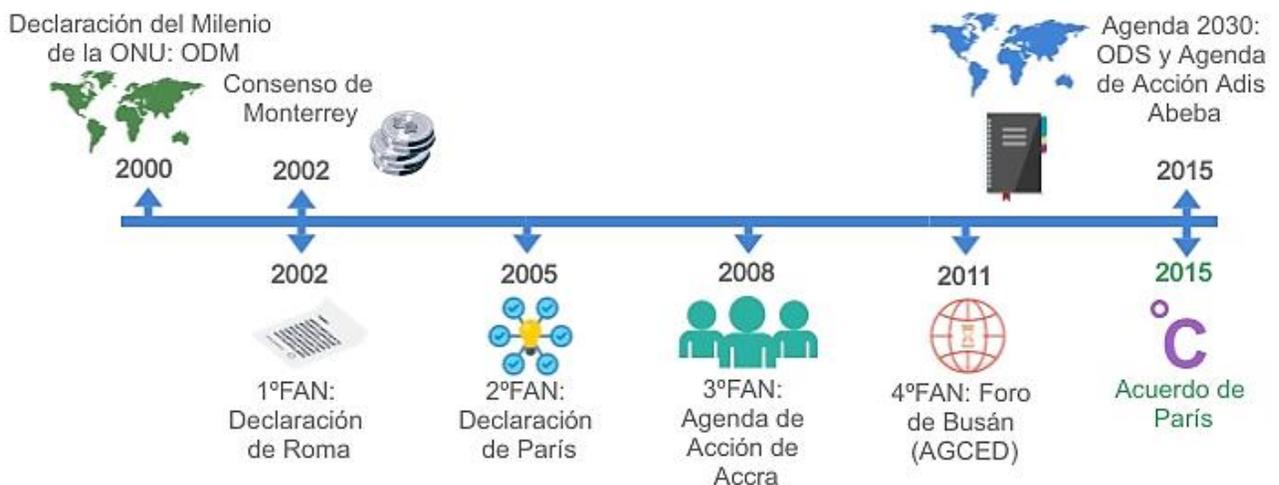
Por otra parte, el declive ya mencionado en la financiación tradicional, acompañado de la demanda de una mayor horizontalidad en el ámbito internacional, ha dado lugar a la emergencia de nuevas modalidades de cooperación técnica que fomentan el intercambio de conocimiento, capacidades o experiencias exitosas entre los países tradicionalmente receptores de ayuda. Estos son la **cooperación sur-sur**, que se da entre dos países en desarrollo, y la **cooperación triangular**, similar a la sur-sur, pero con la intervención de un tercer país u organización que actúa como moderador y suele aportar los recursos financieros.

Por último, la **ayuda programática** es otra modalidad de cooperación a la que se está otorgando un mayor peso en el contexto internacional de la cooperación al desarrollo. Esta modalidad, está basada en prestar apoyo coordinado a un plan o programa de desarrollo del país socio, fomentando la armonización entre donantes, la apropiación del país receptor y permitiendo también una reducción en los costes de gestión. Los distintos instrumentos de la ayuda programática son el apoyo presupuestario general, el apoyo presupuestario sectorial y los fondos comunes.

Nuevos lineamientos internacionales: la Declaración de París y la Agenda 2030

En la primera década del siglo XXI se avanzó hacia compromisos ambiciosos para la mejora del sistema de cooperación al desarrollo. En primer lugar, se aprobaron los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema, asegurar el acceso universal a la educación y mejorar los servicios básicos como la sanidad y el agua potable. A pesar de sus limitaciones, este fue el primer acuerdo para establecer un marco de resultados para el desarrollo, con objetivos específicos y metas cuantificables. Dos años más tarde, en la **Conferencia Internacional de Monterrey** sobre la financiación al desarrollo, se estableció un acuerdo sobre la financiación de estos objetivos, movilizando otros recursos además de la AOD, y se inició el movimiento para la eficacia de la ayuda.

Ilustración 1. Cronograma de los lineamientos internacionales principales para la CINR en BioCC



Fuente. Elaboración propia

Los principios esenciales para la eficacia de la ayuda fueron debatidos en el primer foro de alto nivel² (FAN), y concretados más tarde en el segundo FAN mediante la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo** (2005). Los 5 compromisos clave acordados son: la **apropiación** de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores; la **alineación** de los países donantes con las estrategias de los países receptores; la **armonización** del enfoque y las acciones entre los países donantes; el **enfoque en los resultados** y la **rendición mutua de cuentas**.

Desde entonces, en los sucesivos FAN se ha seguido trabajando en esos compromisos, buscando su reforzamiento y seguimiento: **Agenda de Acción de Accra (AAA)** (2008) que incluye la sociedad civil y al sector privado y **Foro de Busan** (2011), en el que se crea la **Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)**. En la AGCED se establecen los siguientes principios compartidos para lograr las metas comunes e involucrar a todos los que hacen cooperación al desarrollo: apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo, enfoque en los resultados, alianzas incluyentes para el desarrollo, y transparencia y responsabilidad compartida.

Tras el final del periodo de los ODM y valorando el enfoque y alcance de dichos compromisos, en 2015 se acordaron los nuevos **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030** y su correspondiente hoja de ruta para su financiación en la **Agenda de Acción de Adís Abeba (AAAA)**. La Agenda 2030 es un compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales globales, poniendo en el centro a las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, bajo el lema de "no dejar a nadie atrás". En concreto, el ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos, señala la importancia de una sólida cooperación internacional, tanto norte-sur como sur-sur y triangular, movilizándolo nuevos recursos de financiación y promoviendo el intercambio de tecnologías y la creación de capacidades. Por último, cabe destacar que ese mismo año, en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) se firmó el **Acuerdo de París**, constituyendo el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante para hacer frente al cambio climático.

2.2. Principales hitos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en Costa Rica

Costa Rica: País de Renta Media e implicaciones para la AOD

El nivel de ingreso per cápita es el criterio principal a la hora de asignar recursos financieros de cooperación para el desarrollo. Existe una clasificación basada en este indicador diseñada por el Banco Mundial (BM) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que subdivide a los países en desarrollo en: países menos desarrollados (PMD), países de ingreso bajo (PRB), países de ingreso medio-bajo (PRMb) y países de ingreso medio-alto (PRMa). Esta clasificación se relaciona con la idea de que los países deberían asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, luego de alcanzar un cierto nivel de ingresos (proceso denominado "**graduación**").

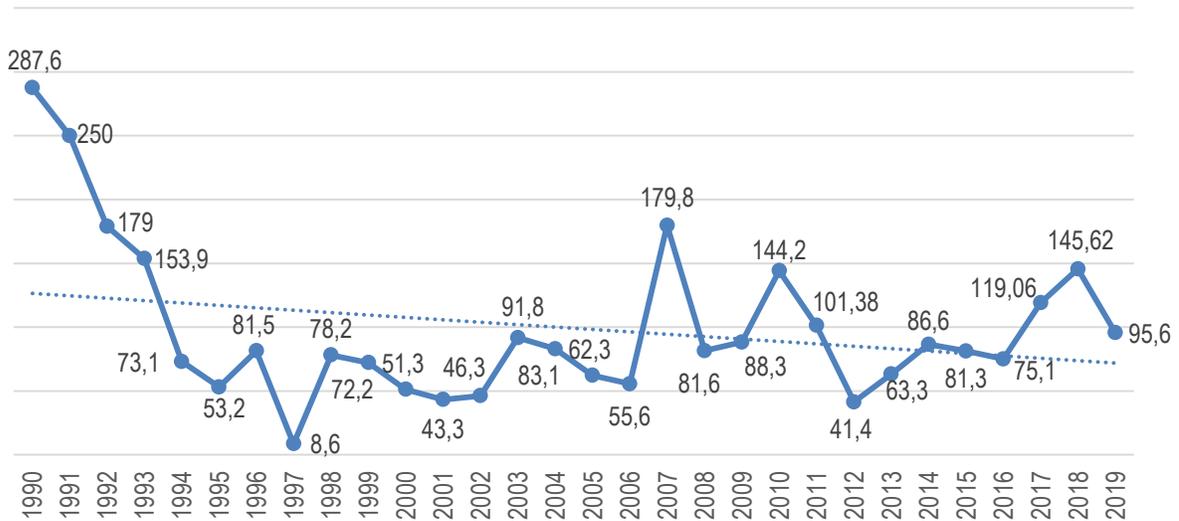
América Latina es una región predominante de renta media de acuerdo con el criterio del CAD-OCDE y BM, lo que ha implicado un decrecimiento importante de la AOD. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otras instituciones y países, argumentan que este indicador puede tener consecuencias negativas para el desarrollo de los países de renta media. En primer lugar, un país puede ascender de categoría debido a cambios mínimos en sus ingresos, que acarrearán cambios mayores en la asistencia para el desarrollo; en segundo lugar, el proceso de alcanzar una categoría de ingresos mayor no es un proceso

² Los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda surgen tras el FAN sobre la Armonización celebrado en Roma en 2003. Estas reuniones se organizan para avanzar hacia la mejora de la ayuda y de la relación entre los países receptores y oferentes.

lineal, ya que se puede retroceder al estado anterior, demostrando que este no refleja las realidades de desarrollo, sino cambios económicos marginales; por último, países con diferentes complejidades y niveles de desarrollo se ven agrupados en la misma categoría, sin tener en cuenta sus capacidades específicas, ni las necesidades heterogéneas que puedan presentar, lo que es especialmente cierto en el caso de los países de renta media. Es por ello que la CEPAL ha acuñado el concepto de “**desarrollo en transición**” para reflejar los retos a los que se enfrentan los PRM.

Según esta clasificación, Costa Rica es considerado un **país de renta media alta** y, aunque continúa siendo receptor de cooperación, se ha generado una fuerte reducción en los flujos de CINR. Según los datos del ACI-Mideplan, comparando el total de la CINR en las últimas ocho administraciones (1990-1994 con 2014-2018), los flujos se han reducido en un 58%, pasando de 870,5 millones de USD en el periodo 90-94 a 362,1 millones de USD en el 14-18. En el gráfico que aparece a continuación se muestra la evolución experimentada año a año.

Gráfico 1. Tendencia en cooperación no reembolsable 1990-2019 (en millones de USD)



Fuente. ACI-Mideplan

Además, los PRM se enfrentan a una progresiva exigencia en términos de contrapartidas. De manera complementaria, la cooperación reembolsable ha aumentado en este mismo periodo.

Asimismo, Costa Rica se encuentra desde hace ocho años en proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El proceso terminará este año 2020 habiendo sus miembros acordado unánimemente invitar a Costa Rica a convertirse en el 38º miembro de la Organización. Durante este proceso Costa Rica ha sido sometida con éxito a diversas revisiones técnicas de 22 Comités de la OCDE y ha puesto en marcha importantes reformas para armonizar su legislación, políticas y prácticas con las normas de aquella.

Dada esta situación, Costa Rica ha ido adquiriendo un **rol dual**, puesto que se ha convertido progresivamente en oferente de cooperación técnica mediante las nuevas modalidades de cooperación sur-sur y triangular. Este aspecto será analizado en posteriores apartados de este documento.

Políticas y sistema de gestión de la CINR en Costa Rica

La **Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014-2022 (POLCI)**, elaborada por Mideplan, es el instrumento de planificación estratégica oficial del país³ y constituye el primer esfuerzo normativo para regular la gestión de la CINR en Costa Rica y mejorar así su eficacia. Recientemente se ha realizado su actualización de medio periodo, para 2020-2022, con el objetivo de incluir nuevos instrumentos de planificación⁴ y de adaptarla al nuevo panorama internacional. La POLCI se acompaña de un Plan de Acción que se actualiza en cada administración y recoge los temas prioritarios de las instituciones y los sectores o ejes de desarrollo⁵.

Además de esta política general, que alude al conjunto de la CINR en el país, algunas instituciones públicas de carácter sectorial también han definido prioridades plurianuales en el ámbito de la cooperación. Entre ellas podemos mencionar al SINAC, con la Estrategia de Cooperación Institucional y su Plan de Acción, y al MAG con el Catálogo de Cooperación Técnica de Costa Rica en materia de Agricultura y Alimentación. También a la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE (DCI-MINAE) con la Guía de información general y procedimientos para la consecución de recursos de la CINR en el año 2010 y la actualización del Manual de procedimientos de CINR en el año 2013.

Desde el punto de vista del cómo se desarrolla la CINR en Costa Rica, hay que empezar por mencionar que la rectoría de estas políticas cuenta con un carácter dual, ya que se encuentra dividida entre Mideplan y el MRREE⁶ desde la **Ley de Planificación Nacional (LPN) (1974)**⁷ que define las funciones de esta rectoría en su **artículo 11**. En concreto:

- Mideplan tiene la **rectoría interna**, la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica con las entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que la acción que se lleve a cabo sea coherente con el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**.
- El MRREE posee la **rectoría externa**, teniendo a cargo la representación y la negociación diplomática en el plano internacional, así como el establecimiento de la congruencia de los proyectos y programas de la cooperación internacional con las **prioridades de la política exterior**.

Este artículo no fue desarrollado hasta 2008, cuando se publica el Decreto N.º 35056-PLAN-RE, que desarrolla el artículo 11 de la LPE y se convierte en su reglamento⁸. Este Decreto, entre otras cuestiones, define los agentes que intervienen en la CINR, así como sus roles. Desde el punto de vista de esta evaluación, los principales agentes y sus funciones básicas son los siguientes:

- El **Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (CTCI)**, mecanismo de coordinación entre las dos instituciones rectoras, persigue que la cooperación internacional alcance el máximo aprovechamiento posible y una coherencia plena con el resto de políticas del país con las que se encuentre relacionada. El CTCI debe actuar como instancia vertebradora de todas las modalidades de

³ Amparado en el Decreto N.º 39236-PLAN-RE Política de Cooperación Internacional del Gobierno de la República.

⁴ Como el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (PNDIP) y el Plan de Descarbonización.

⁵ En noviembre de 2018 se presentó la Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo (ENEA) por parte de la entonces Canciller de la República. El objetivo declarado de esta política era contribuir a alinear los socios para el desarrollo y los recursos disponibles, a partir de las prioridades nacionales y los compromisos internacionales y mejorar la eficacia y eficiencia de la articulación y gestión de la oferta y demanda de cooperación del país en el marco de los ODS. Esta estrategia fue elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE), conjuntamente con Mideplan y el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta estrategia no ha sido oficializada normativamente, por lo que, a día de hoy, no cuenta con validez. A pesar de ello, su contenido ha sido utilizado en algunos apartados de este informe, con el fin de resaltar algunas cuestiones.

⁶ El Ministerio de Hacienda, por su parte, es el ente rector de la Cooperación Internacional Reembolsable.

⁷ Ley de Planificación Nacional N5525 de 2 de mayo de 1974.

⁸ Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 del 2 de mayo de 1974, de 12 de noviembre de 2008.

Cooperación Internacional, incluida la cooperación triangular y la sur-sur y cualquier otra que pudiera producirse, dado el doble rol del país como donante-receptor.

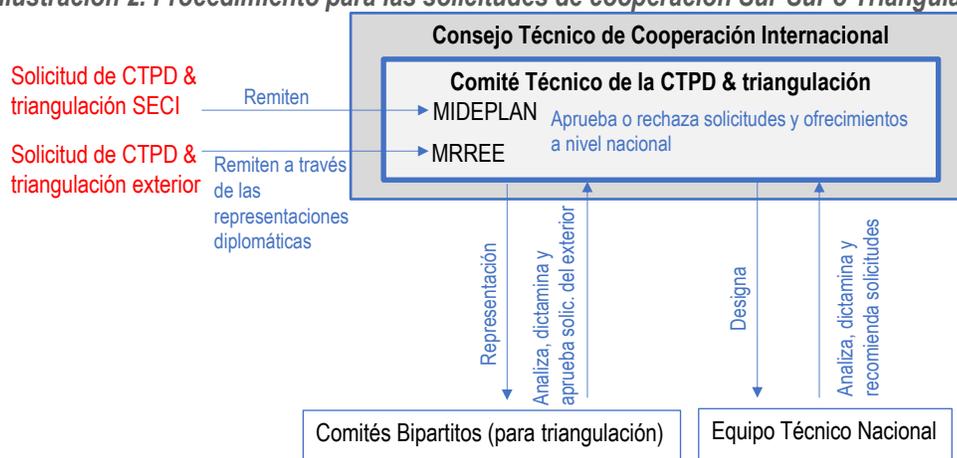
- El **Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional (SECI)** está conformado por los enlaces del gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, gobiernos locales, universidades públicas, centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que estén interesadas en formar parte de él (Mideplan, 2014, pág.7). Los enlaces del sistema de cooperación internacional provienen habitualmente de las oficinas de cooperación internacional, en el caso de que dispongan de ellas, o de las dependencias que ejerzan funciones similares en las instituciones.

Los enlaces tienen encomendada la participación institucional y sectorial a nivel internacional de la institución en la que se integran, con el fin de mejorar el impacto a favor de los objetivos institucionales y sectoriales. Son también quienes realizan las solicitudes formales a Mideplan para la tramitación de iniciativas para la obtención de cooperación internacional. Las personas que actúan como enlaces deben tener poder de decisión y depender directamente del jerarca de su institución, además de tener permanencia en la institución que representan.

- Al **Comité Técnico Nacional (CTN) del Comité de la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD) y la Triangulación** se le encomienda la actividad de coordinación y toma de decisiones en esta materia, que cuenta con complejidades específicas que se han diagramado en la figura que aparece a continuación, para mayor sencillez. Entre sus funciones está la designación de un **Equipo Técnico Nacional** que se encarga de analizar y recomendar la decisión sobre las solicitudes, que son tomadas por el denominado **Comité Bipartito**, específico de la cooperación triangular, en el que se encuentran presentes Costa Rica y el cooperante que participará en el financiamiento de las acciones.

Las funciones del CTN están establecidas con mayor detalle y claridad que las del CTCI, en el art. 40 del reglamento de desarrollo del artículo 11. Además, se nombran específicamente funciones no mencionadas en otro caso, como son el seguimiento de las acciones que se implementen, la documentación y sistematización de las experiencias que se lleven a cabo o su difusión. Es el encargado, además, de coordinarse con el SECI en materia de cooperación sur-sur y triangular.

Ilustración 2. Procedimiento para las solicitudes de cooperación Sur-Sur o Triangular



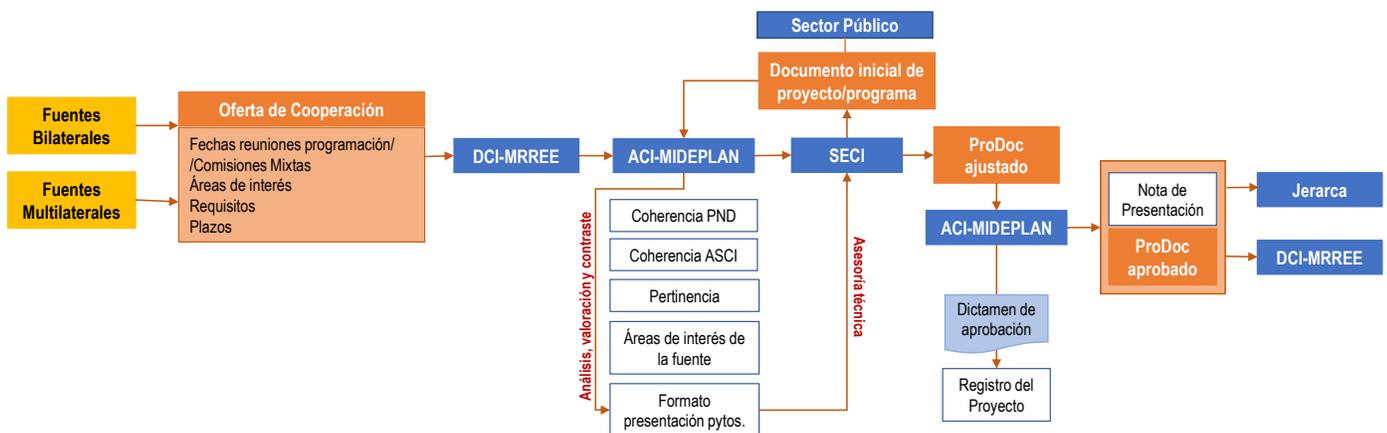
Fuente. Elaboración propia a partir del Reglamento del Artículo 11 de la LPN

Si bien estos son los agentes principales definidos por el Reglamento citado, existen también otros, tales como las Comisiones Binacionales o las Comisiones Mixtas, que se constituyen para negociar recursos de

Cooperación Internacional, o las reuniones para la preparación de las Misiones de Seguimiento y Evaluación de Proyectos. En ambos casos, debe existir un proceso de coordinación entre el ACI-Mideplan y la DCI-MRREE, para la preparación de las reuniones y la atención a las Delegaciones. Durante el proceso de preparación o celebración de estas reuniones, se involucra a los enlaces correspondientes, cuando se considera necesario.

El Decreto 35056 también **define los procedimientos de solicitud y gestión para la aprobación de los proyectos de CINR**. En la ilustración 3 se representa el modo en el que estos procesos son recogidos en el reglamento, en los casos en los que se ha identificado a priori la fuente de financiación que potencialmente puede aportar recursos a un proyecto. Como puede verse, el mecanismo establecido responde a una lógica de articulación y diálogo entre los sectores y entre las instancias, ministerios y órganos que tienen un rol en el proceso. El diagrama representa el procedimiento que se utiliza cuando **llega una oferta** al sistema de cooperación de Costa Rica.

Ilustración 3. Mecanismo de aprobación para la CINR según el Decreto 35056



Fuente. Elaboración propia a partir del Decreto 35056

Cuando lo que llega al Área de Cooperación Internacional de Mideplan es **una demanda de cooperación**, procedente de alguno de los enlaces del sistema, esa demanda es transmitida a la DCI del MRREE, con el fin de que identifique posibles fuentes de financiación, posibilidades que son transmitidas a Mideplan. El resto del proceso de asesoría técnica, valoración y comunicación posterior es similar al caso representado en la Ilustración 3.

La última cuestión que se desea mencionar es que la Contraloría General de la República (CGR) expresó en diversos pronunciamientos la necesidad de mantener un registro de las iniciativas y los recursos de la CINR, garantizando de este modo la transparencia de esta información. Es por ello que se creó el **Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI)**, bajo la responsabilidad de Mideplan⁹. Con el SIGECI se procura continuar y avanzar en el proceso de ordenamiento de la CINR en Costa Rica, al contar con un sistema de información que busca apoyar de manera directa los procesos de negociación, programación, seguimiento y evaluación de la CINR, al poner a disposición información de los programas, proyectos y actividades financiadas con recursos externos y tramitados en Mideplan a partir del 2009. El SIGECI es de acceso público e incluye todos los proyectos, aprobados y no aprobados, que son comunicados a Mideplan para su registro.

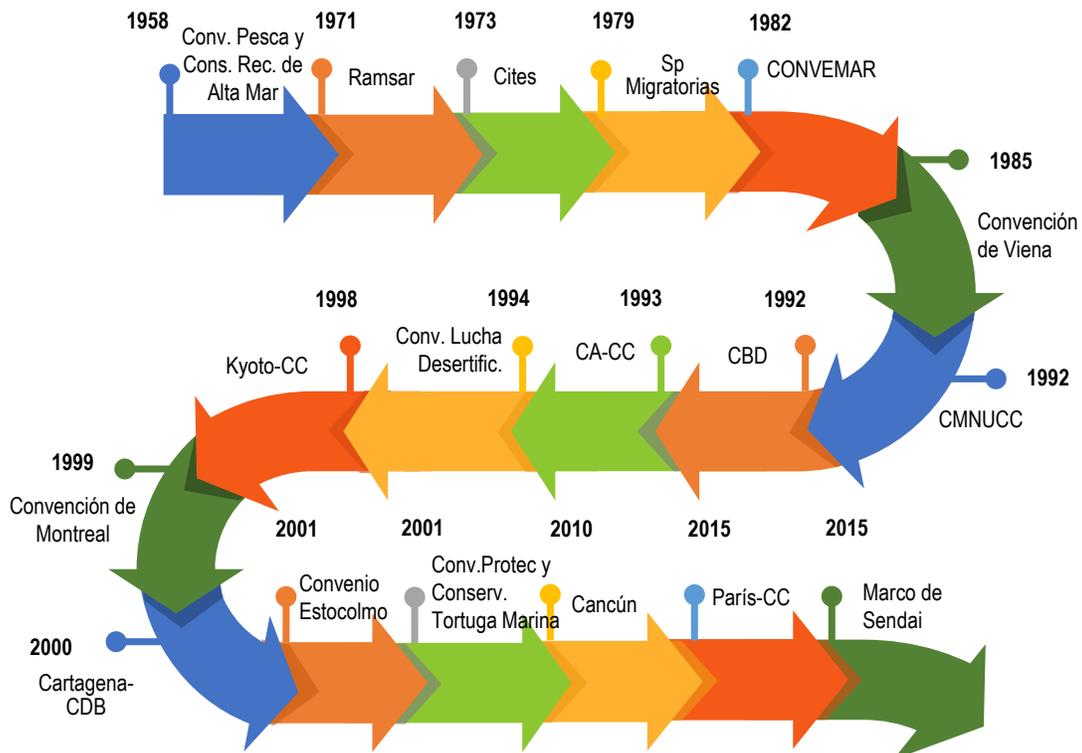
⁹ En el marco del proyecto "Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica 2007-2009" (Id.416).

2.3. La biodiversidad y el cambio climático en Costa Rica

La biodiversidad y el cambio climático han ido ganando terreno en la agenda internacional en los últimos años, especialmente en lo que se refiere al **cambio climático**. El creciente deterioro de los ecosistemas, la extinción de numerosas especies, así como el aumento de desastres naturales, evidencian el colapso de un sistema basado en la explotación de recursos limitados y en la desarmonización con la naturaleza.

Dado que ambos se consideran problemas globales, ha sido necesaria la articulación y acuerdo de todos los países del mundo en la búsqueda de soluciones efectivas. La mayoría de los acuerdos internacionales en la materia han sido ratificados por Costa Rica, **país ejemplar** en el panorama internacional por sus acciones innovadoras en ambas temáticas. Concretamente durante el periodo analizado, Costa Rica ha ratificado **18 acuerdos internacionales** (convenios, protocolos, convenciones y acuerdos) en materia de biodiversidad y cambio climático. En la ilustración que aparece a continuación aparecen las fechas de los más importantes, y en el Anexo 1, aparece la tabla completa de los ratificados por Costa Rica en la materia.

Ilustración 4. Convenciones internacionales suscritas por Costa Rica en BioCC



Fuente. Elaboración propia

En el nivel nacional, la **aprobación de una serie de leyes** ha marcado y orientado las pautas para proteger el medio ambiente en Costa Rica, ya que han conformado un entramado normativo que ha permitido la definición y desarrollo de **instrumentos estratégicos y de planificación** que son los que constituyen el marco más inmediato para la acción en temas de biodiversidad y cambio climático. Las principales leyes han sido las que se muestran en la siguiente ilustración.

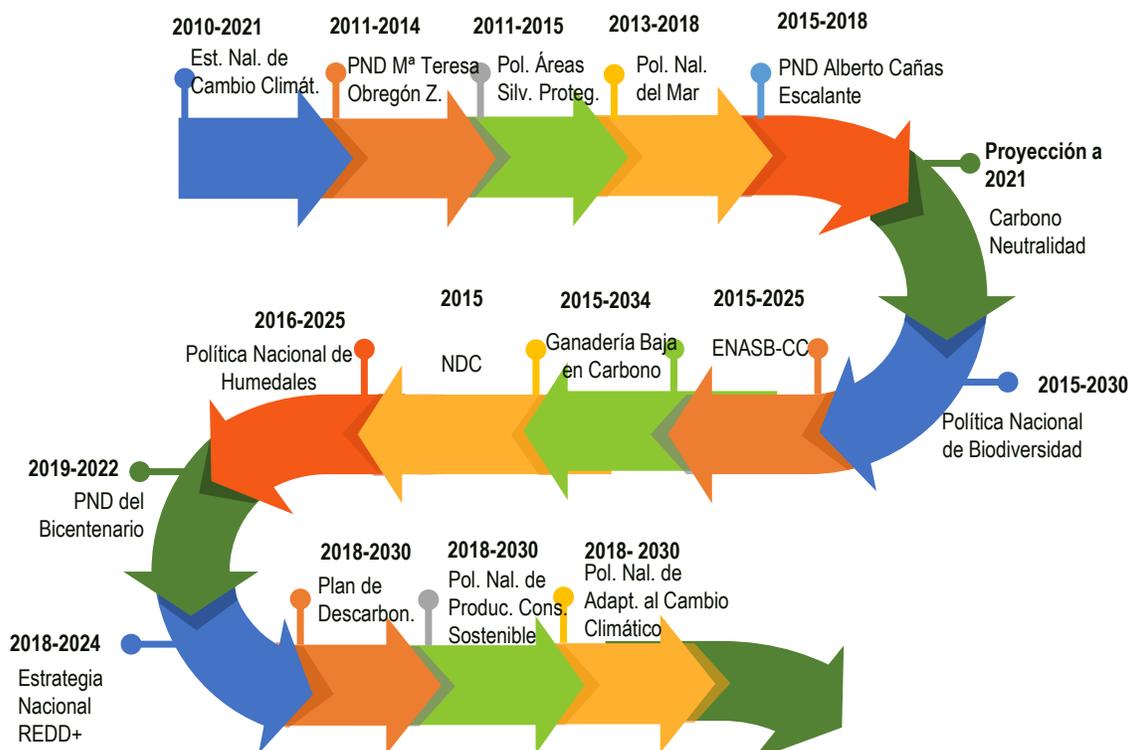
Ilustración 5. Marco normativo general

1949 Constitución Política de Costa Rica
1974 Ley de Planificación
1977 Ley de Parques Nacionales
1992 Ley de Vida Silvestre
1995 Ley del Ambiente
1996 Ley Forestal
1998 Ley de Biodiversidad

Fuente. Elaboración propia

En el periodo 2010-2018 se han aprobado en Costa Rica un total de 29 **documentos nacionales de política y estrategia** en materia de biodiversidad y cambio climático. En la línea de tiempo que se incluye a continuación, se muestran los principales y se han incluido, además, los Planes Nacionales de Desarrollo de las 3 últimas administraciones que, a pesar de no ser específicos en la temática, sí determinan la acción pública a realizar. En el Anexo 1 se encuentra la información sobre todos ellos.

Ilustración 6. Documentos de política, estrategia y planificación



Fuente. Elaboración propia

En términos temporales, hay una clara evolución de estos instrumentos, con dos momentos clave: el primero se produce en torno a 2011, con la aprobación de los dos primeros instrumentos específicos de la temática: la **Estrategia Nacional de Cambio Climático** y la **Política de Áreas Silvestres Protegidas**. En 2015 el país ya venía preparando nuevas políticas como resultado del trabajo del primer periodo, pero el

impulso principal se produce coincidiendo con la celebración del Acuerdo de París, que trae consigo financiamiento para que los países se alineen con las políticas mundiales. En este segundo período se desarrollan nuevos instrumentos nacionales de política pública en la temática de biodiversidad, debido al apoyo financiero internacional de la cooperación y al compromiso del país. En concreto, se crean la **Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030**, la **Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025** y la **Política Nacional de Humedales 2016-2025**.

Es decir, en las políticas nacionales pueden diferenciarse con claridad dos periodos: el primero, de 2009 a 2014, en el que empiezan a definirse las primeras herramientas de política en relación con este tema, y el que se extiende entre 2015 y 2018, donde existe una gran intensidad en la ordenación de la temática.

Cabe resaltar la amplitud del periodo de vigencia de estos instrumentos. Si bien hay algunos de duraciones cortas (3-4 años), la mayoría abarca un **amplio periodo de tiempo**, en torno a los 15 años, y aún hay dos (la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el Plan de Descarbonización de Costa Rica), cuya duración es, respectivamente, de 28 y 32 años. Estos amplios periodos temporales denotan una voluntad de país para que las actuaciones en relación con la biodiversidad y el cambio climático se conviertan en auténticas políticas de Estado, desvinculadas de las posiciones que puedan tener las sucesivas Administraciones.

Teorías del cambio de biodiversidad y de cambio climático

Como se describirá en los siguientes apartados, durante el transcurso de esta evaluación el Equipo Técnico (ET) encargado de ella en Mideplan elaboró una **teoría de cambio** para cada una de las temáticas en las que se concentra el análisis de la CINR en esta evaluación: biodiversidad y cambio climático, que recibió también insumos específicos por parte de personas expertas en cada una de ellas¹⁰. El producto resultante de ese ejercicio preliminar puede encontrarse en el Anexo 2 del informe. El equipo evaluador, por su parte, realizó un ejercicio de revisión de estos productos, con los siguientes resultados iniciales:

- ❑ No resultaba clara la utilidad de realizar la teoría a un nivel tan general. Desde el punto de vista de orientar la acción, las teorías resultaban demasiado genéricas, pero, al mismo tiempo, ofrecían limitaciones si lo que se deseaba era permitir una visión panorámica de la acción del país, teniendo en cuenta conjuntamente las dos temáticas.
- ❑ Por otra parte, la representación gráfica, quizá precisamente por su nivel, no incluía algunos aspectos que podían ser considerados de importancia clave para la comprensión del conjunto. Entre ellos, las acciones que se desarrollan y los supuestos o condiciones que deben hallarse presentes para que la teoría pueda desarrollarse correctamente.
- ❑ Tampoco se contaba con una narrativa que acompañase estas teorías y que permitiese entender en mayor grado la representación de la acción pública en la materia y la “cadena de contribuciones” que podía conducir a las metas y logros definidos.

De manera adicional, a continuación se incluyen algunos comentarios referidos a cada una de las teorías de cambio por separado.

¹⁰ Desde el punto de vista de su utilización para la evaluación, cumplía el objetivo de mejorar la comprensión inicial de la acción del Estado costarricense en biodiversidad y cambio climático, pero únicamente se relacionaba con una de las preguntas de evaluación (la pregunta de resultados) y ni siquiera con todos los ejes de análisis en los que se desagregaba. Por tanto, en la práctica, su utilización quedó muy limitada.

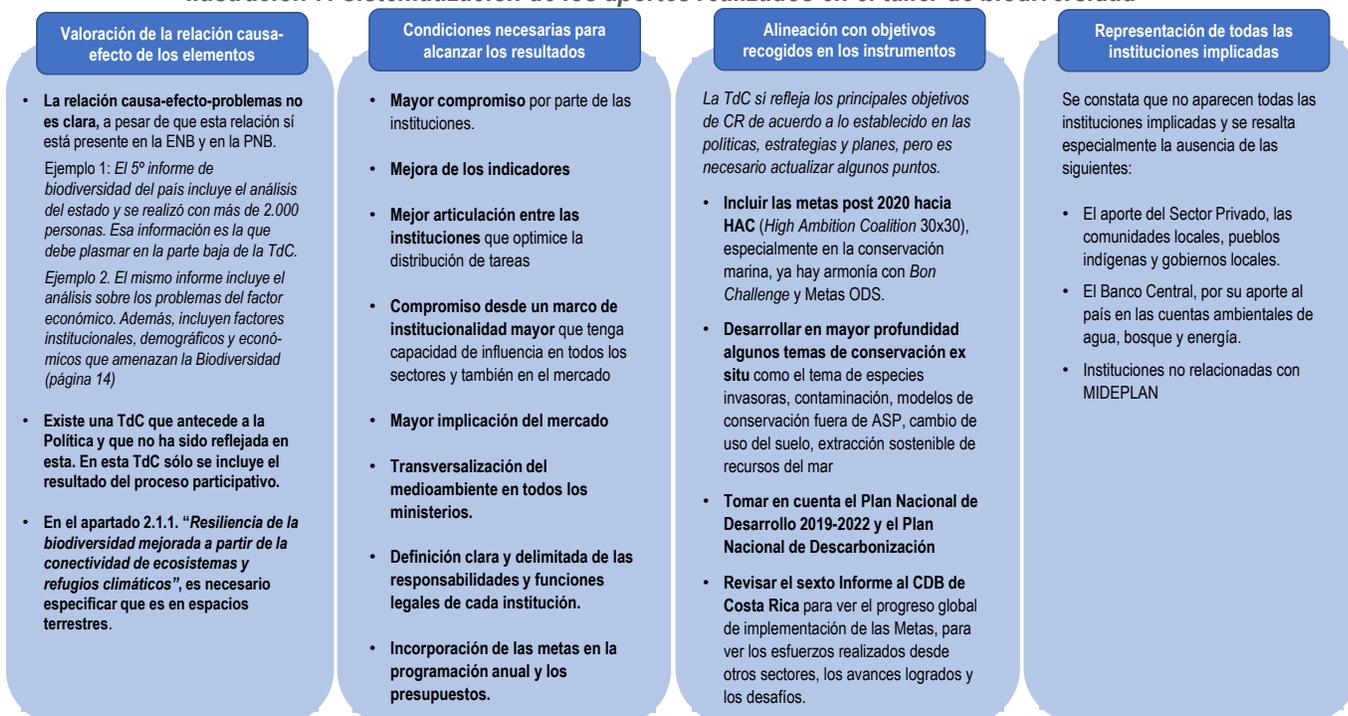
1. Teoría del cambio de biodiversidad

Según el análisis del Equipo de Evaluación, esta TdC se ha construido a partir de los dos instrumentos nacionales de mayor relevancia en este sector: la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2025 (PNB) y la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 (ENB). Si observamos la lógica reflejada en el diagrama (Anexo 2) se comprueba que el nivel superior de la TdC se corresponde con el objetivo general de esa política, que el nivel de los resultados esperados se identifica con los cuatro ejes estratégicos de la PNB y, en cascada, los productos y las actuaciones se corresponden con los 7 temas estratégicos y las 23 metas globales.

Tras la revisión de la teoría y el contraste realizado con un grupo de personas expertas en la temática, la principal observación que puede realizarse es que hay temas que no están presentes y que, de algún modo, deberían encontrarse recogidos, si se desea que la TdC refleje la complejidad de las actuaciones del país en esta materia. Por una parte, **no se incluye el tema del monitoreo de la salud**, que sí lo está en la ENB. Pero además **no se incluyen muchos otros documentos de política** de los que se ha dotado Costa Rica en la temática, entre los que se pueden citar los siguientes: la Política Nacional de Humedales, la Política Nacional del Mar, la Estrategia Nacional de Gestión de los Recursos Marinos y Costeros, el Plan Nacional de Desarrollo de la Pesca y de la Acuicultura, la Política Nacional de Agua Potable, la Política de Producción y Consumo Sostenible, las Políticas de las Áreas Protegidas o la Estrategia para la Adaptación del Sector Biodiversidad al Cambio Climático.

En cuanto a las observaciones realizadas en el taller de contraste, han sido sistematizadas en la ilustración que aparece a continuación. Su estructura refleja las 4 preguntas que sirvieron para recoger los aportes durante la sesión.

Ilustración 7. Sistematización de los aportes realizados en el taller de biodiversidad



Fuente. Elaboración propia, a partir de los resultados del taller de contraste.

Las personas participantes comenzaron por reconocer que era una **teoría clara** y que las relaciones que se planteaban en ella eran entendibles. Sin embargo, percibían esta teoría de cambio más como una **respuesta orientada al cumplimiento de la Convención de Diversidad Biológica** que a una reflexión interna del país, que abordase el conjunto de la problemática y de la respuesta que se le da. Así, no se recogen las causas subyacentes a los problemas ni la reflexión se centra en las lógicas causales que conectan, o deben conectar, los elementos de la teoría, a pesar de que sí que figuran en la Estrategia y la Política. Es verdad que, en el ámbito de la biodiversidad, la causalidad es compleja de demostrar con un alto grado de confianza, pero el quinto informe de biodiversidad del país analizó esta cuestión¹¹.

Por otra parte, se destacó que la comprensión de la TdC **no es del todo intuitiva**, ya que no es igual el nivel de concreción entre unos objetivos y otros. Dicho de otro modo, se encuentran representados en el mismo rango objetivos que son muy generales junto con otros muy específicos. También se subrayó la ausencia de representación de algunas acciones como la restauración, la rehabilitación, el uso inteligente de la biodiversidad o la contribución de los sectores productivos.

Con relación a las condiciones necesarias para alcanzar los resultados previstos en la TdC, se resaltó que debe existir un compromiso real por parte de las instituciones y que todas ellas deben llevar a cabo las actividades que les corresponden. Para ello, deberían incluirlas en sus programaciones y presupuestos anuales, lo que requiere un **compromiso institucional de nivel macro**, para superar la competencia que se produce en la práctica con los incentivos económicos de los mercados (tal y como sucede con la producción de piña o de carne). También es preciso que haya una **coordinación fluida y estable** de los actores implicados y que exista un compromiso de país para transversalizar esta temática en todos los ámbitos, de manera que todos ellos tengan claro que la biodiversidad no es exclusivamente “un tema del MINAE”. Es decir, debe ser una política nacional y no sectorial.

Desde el punto de vista de los actores clave, las personas participantes echaban de menos el aporte del sector privado, de las comunidades locales o de los pueblos indígenas, así como de las municipalidades. De hecho, en la Estrategia están implicadas más de 25 instituciones públicas y privadas, y su intervención no queda necesariamente reflejada en esta TdC.

Finalmente, se propuso tomar en cuenta el **factor tiempo**, para que pueda ser actualizada con cierta regularidad, ya que las condiciones y las metas mundiales también varían. Al mismo tiempo, se defendió la necesidad de otorgarle un marco temporal concreto a la teoría, de manera que se convirtiese en un estímulo para el avance en la dirección de los resultados deseados.

2. Teoría del cambio de cambio climático

Según el análisis del EE, esta TdC se construyó a partir de tres conjuntos de documentos político-estratégicos: la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y su Plan de Acción (PA-ENCC), las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional –INDC- (2015), las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de Costa Rica y su plan de acción y la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNA). Por ello, en la representación gráfica inicial (Anexo 2) el último nivel (nivel de impacto) se corresponde con el objetivo general de la ENCC, junto con un agregado que se realiza a partir de la NDC del 2015.

Los resultados esperados están integrados en dos niveles, el primero corresponde a los ejes de mitigación y adaptación de la ENCC (además se incluyen mejoras a partir de la NDC 2015) y el segundo a los objetivos específicos que se diseñaron en el Plan de Acción de la ENCC para mitigación y adaptación. Los

¹¹ Para la elaboración de ese informe se planteó un proceso participativo con más de 2.000 personas, lo que constituye una base muy sólida para su utilización como insumo de la TdC.

niveles correspondientes a los productos y actuaciones a desarrollar se han construido a partir de información que proviene de diferentes instrumentos. Es decir, en la TdC se pueden distinguir tres bloques bien definidos:

- Existe un bloque que se puede denominar **estratégico** que se corresponde con el nivel superior de la teoría, que remite al objetivo general de la ENCC, ya que este instrumento de política es el primero que aborda el tema de cambio climático en el país. Dentro de este mismo bloque podrían incluirse los cinco objetivos específicos del plan de acción de la ENCC: tres de mitigación y dos de adaptación.

En este bloque, sin embargo, deberían estar incluidos igualmente otros instrumentos de planificación que tienen relación con el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) y el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, los cuales han generado varias estrategias en el país, impulsadas por DIGECA.

- Existe también un **bloque operativo**, donde se realiza una división explícita entre mitigación y adaptación, que son las dos respuestas contra el cambio climático indicadas desde la misma Convención. En el ámbito de la mitigación se identifican cinco sectores: energía, transporte, residuos sólidos, industria y sector AFOLU (*Agriculture, Forestry and other Land Use*). En adaptación, por su parte, se definen otros seis: infraestructura, biodiversidad y salud, hídrico, turismo y agropecuario.

Ya en la revisión de la ENCC y su plan de acción se resaltaba que este abordaje deja fuera a algunos sectores que deben considerarse. En concreto, en el caso de la mitigación se debe mencionar el sector hídrico y turismo, y en adaptación habría que incluir los de energía, pesca y zonas costeras.

- El **bloque capacidades** es transversal a los anteriores. La ENCC establece como cuarto eje estratégico el '*Desarrollo de capacidades y tecnología*', que busca desarrollar, mejorar y fortalecer capacidades en las instituciones y el recurso humano, capacidades que van acompañadas de la métrica, la sensibilización pública y la búsqueda de financiamiento (ejes 3, 5 y 6, de la ENCC).

A continuación se muestra la sistematización de los aportes realizados en la sesión de contraste de la TdC inicial referida a cambio climático. La estructura de la sesión fue similar a la de biodiversidad, y es por eso que los aportes tienen también una estructura similar.

Ilustración 8. Sistematización de los aportes realizados en el taller de cambio climático



Fuente. Elaboración propia

En esta ocasión, se puso de relieve la dificultad para identificar el criterio que se había utilizado para representar con mayor énfasis unos sectores que otros. Además, se expuso también que las lógicas secuenciales para explicar el paso de un cambio a otro son demasiado ambiciosas en algunos casos y poco precisas en otros. En este sentido, se insistió en la necesidad de representar los pasos intermedios entre cada par de cambios.

La **alineación** con los objetivos más importantes recogidos en los **principales instrumentos** es menor que la mostrada por la TdC de biodiversidad, ya que puede ser calificada como más parcial. Se dijo que se incluía información desactualizada y que no existe alineación ni con el Plan de Descarbonización¹² ni con la Agenda Agroambiental, ambas cuestiones de gran relevancia para las personas expertas que participaron en el taller. También se echaba en falta la inclusión del cambio climático en relación con otras temáticas: resiliencia, salud o educación, aspectos reflejados en el actual PND.

En la sección relativa a la adaptación, mucho menos desarrollada que la de mitigación, las relaciones causa-efecto no están totalmente claras, con algunos saltos grandes entre ellas (por ejemplo, el hecho de que se gestione la información no significa que automáticamente se generarán capacidades en las instituciones). Se mencionó también que se está trabajando en un diagnóstico de riesgo climático a nivel nacional, que podrá apoyar la toma de decisiones respecto del tema de adaptación y que permitirá actualizar la información sobre vulnerabilidad.

En relación con las **condiciones necesarias** para alcanzar los resultados previstos en la TdC, se señalaron aspectos ligados a la voluntad institucional y política para asumir las responsabilidades propias, para coordinar o para velar por una adecuada asignación de recursos que permita desarrollar nuevas acciones. Existen además determinadas líneas de acción que requerirían de apoyo financiero y técnico, como los procesos de planificación territorial de las municipalidades, que son complejos y caros de realizar.

Se recogieron comentarios también en relación con la presencia de sectores concretos en la TdC, ya que se genera la percepción errónea de que son ámbitos que pueden trabajarse por separado. Por ejemplo, el sector agropecuario y los sumideros de carbono en bosques (que no están presentes en la TdC), podrían entenderse como dos ramas del sector AFOLU. Además, estos sectores están vinculados con cuestiones de biodiversidad, por lo que contemplarlos desde un único punto de vista puede distorsionar la realidad.

Un aspecto que se mencionó y que puede tener una incidencia directa sobre la CINR es que los proyectos que se llevan a cabo se enfocan en construir instrumentos, pero que, en general, no existen capacidades para la implementación de esas políticas y estrategias nacionales, por lo que quedan sin aplicación o infrutilizados. En concreto, tanto para los objetivos de biodiversidad como para los de cambio climático, se insiste en la necesidad de apoyar y capacitar a los gobiernos locales para que asuman una mayor responsabilidad en esta materia.

En cuanto a la visibilidad del trabajo de las instituciones, se mencionó específicamente que las acciones de la Comisión Nacional de Emergencias no estaban presentes, y que deberían incorporarse. También se indicó que debería tomarse más en cuenta la Estrategia de Adaptación del Sector Biodiversidad al Cambio Climático.

Como comentarios finales, se defendió que la biodiversidad y el cambio climático no deben entenderse de manera separada, sino integrada, ya que son dos realidades con múltiples interconexiones, en las que las acciones en un ámbito influyen en el otro. Incluso se llegó a sugerir la conveniencia de contar con una teoría del cambio que aunase ambos sectores. La otra cuestión que se mencionó es la importancia de tener

¹² La ENCC se elaboró en 2007, pero el Acuerdo de París establece metas globales que tienen injerencia en el país y que dieron lugar al Plan de Descarbonización. Esta es una de las razones por las que este plan debería estar reflejado en la TdC.

en cuenta el enfoque de género en la temática de cambio climático, no solo por su importancia intrínseca, sino también porque se impulsa desde todas las convenciones internacionales.

2.4. La CINR en biodiversidad y cambio climático

Según la documentación consultada, las temáticas de biodiversidad y cambio climático son las que han concentrado un mayor volumen de CINR en los últimos años en Costa Rica. Es por ello que a la hora de realizar la primera evaluación temática de la cooperación, Mideplan decidió concentrar la mirada sobre estas actuaciones. Además de ello, el Equipo Técnico (ET) de esta evaluación¹³ llevó a cabo todo un proceso de preparación, producto del cual se generaron varios documentos que sirvieron como base y apoyo para el trabajo del Equipo de Evaluación (EE). Los principales, desde este punto de vista, fueron:

- ❑ Un **Análisis de Contexto de la Evaluación**, que incluía un mapeo normativo y un mapeo de actores.
- ❑ Una **base de datos**¹⁴, confeccionada a partir de un proceso de levantamiento y análisis de la información de 185 proyectos de CINR en BioCC¹⁵, acompañados del respaldo documental que se había podido obtener para cada uno de ellos. Existe también una guía de actualización, de utilidad para incorporar nuevos proyectos.
- ❑ Un **Análisis del Comportamiento de la CINR en BioCC 2010-2018**¹⁶, que consistía en la explotación descriptiva de la base de datos citada.

Para tratar de definir el perímetro de la CINR en biodiversidad y cambio climático (BioCC) en Costa Rica, se ofrecen a continuación algunos de sus datos básicos.

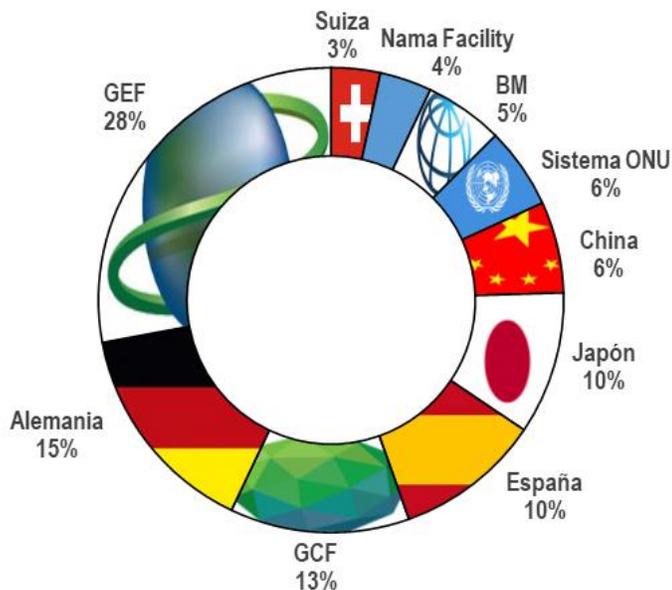
Gráfico 2. Procedencia de los fondos de CINR en BioCC: 10 orígenes principales

¹³ Conformado por dos personas de la Unidad de Evaluación, dos personas del Área de Cooperación Internacional y dos personas del proyecto FOCELAC.

¹⁴ En el marco de esta Evaluación, cuando hablamos de “base de datos de proyectos” nos referimos al insumo facilitado por el ET al EE al comienzo del proceso. El SIGECI es denominado utilizando su nombre específico o su sigla.

¹⁵ La base de datos global (más de 200 proyectos) no representa el total de los proyectos de cooperación internacional que se han celebrado en CR en el periodo de referencia (2010-2018), sin que se conozca el porcentaje de financiación o de proyectos que representa. Por tanto, tampoco lo hace la base de datos depurada, con los 185 proyectos.

¹⁶ Este análisis fue realizado en el marco de una consultoría contratada para identificar la información necesaria para la realización de la evaluación. Ver: Informe de caracterización y análisis de comportamiento de la Cooperación Internacional No Reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018. Imre J. Petry (septiembre, 2019).



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos.

Por ejemplo, **el origen de los fondos recibidos** para esta temática y periodo **se concentra**, según el volumen de la cooperación, en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), con una gran diferencia con respecto al resto. Es seguido por Alemania, el Fondo Verde del Clima (GCF, por sus siglas en inglés), España y Japón. Desde otro punto de vista, más de la mitad de los recursos (un 55%) fueron canalizados por **fuentes multilaterales** de cooperación.

La CINR también se concentra teniendo en cuenta el destino de los fondos, no solo su origen. Por número de proyectos, las dependencias que cuentan con un mayor número de proyectos son la Dirección de Cambio Climático (DCC) (31 proyectos, casi un 17% del total), la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) (26 proyectos, 14%) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) (26, 14%) y el Programa Nacional de Ganadería del MAG (7, 4%). Como puede verse, hay una fuerte concentración de los proyectos en el MINAE, que es el Ministerio rector en la materia, quien por sí solo concentra más de un 65% de todos los proyectos (121), seguido de lejos por el MAG, con 17 proyectos (menos del 10%)¹⁷.

En cuanto al **flujo de financiación**, la CINR en BioCC de los proyectos incluidos en la base de datos ha alcanzado un volumen financiero de casi 501 millones de USD durante el periodo en estudio, de los cuales 262,3 millones de USD provenían de fuentes cooperantes, lo que supone un 52,4%. La distribución de esta financiación se ha concentrado bastante tanto en el nivel de las dependencias responsables como, sobre todo, al nivel de las instituciones. La tabla que aparece a continuación muestra las 4 instituciones y las 4 dependencias que obtuvieron un mayor volumen de recursos, tanto considerando el monto total de la financiación (3 primeras columnas) como el monto de la fuente cooperante (3 últimas columnas), en valor absoluto y relativo (%).

Tabla 1. Concentración de financiación de CINR en BioCC (millones de USD)

Institución	Monto total		Institución	Monto cooperación	
	V.A	%		V.A	%
MINAE	312,36	62,4	MINAE	146,11	55,7

¹⁷ En un 15% de los proyectos de la base de datos no se identifica la dependencia responsable del proyecto, por lo que no han podido ser tomados en cuenta para la confección de estos rankings.

AYA	71,47	14,3	AYA	44,02	16,8
MINSA	45,67	9,1	CNE	20,78	7,9
MAG	39,56	7,9	MAG	33,58	12,8
Dependencia	Monto total		Dependencia	Monto cooperación	
	V.A	%		V.A	%
SINAC	138,44	27,6	DCC	49,96	18,9
DCC	61,58	12,3	SINAC	49,55	19,0
FONAFIFO SINAC y CENIGA ¹⁸	32,80	6,5	DNEA ¹⁹	30,0	11,4
DNEA ²⁰	31,00	6,2	Unid. ejec. PAPS ²¹	20,0	7,6

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos

A nivel de **dependencias**, 4 de ellas concentran casi el 53% del volumen total de financiación del periodo y otras 4 el 57% del total de la cooperación (tres de las dependencias (SINAC, DCC y DNEA) coinciden desde las dos perspectivas). La concentración es aún mayor si se consideran las **instituciones**, ya que las primeras cuatro agrupan el 93% del total de la financiación destinada a proyectos de CINR en biodiversidad y cambio climático. Si se considera únicamente el monto de cooperación recibida, su peso disminuye 4 puntos, llegando al 89%.

En este apartado se han resaltado las principales características de la CINR en biodiversidad y cambio climático en Costa Rica durante el periodo 2010-2018. En el resto del informe se analizará su comportamiento en términos de eficacia, resultados y sostenibilidad.

¹⁸ Este volumen financiero se corresponde con un único proyecto, denominado “Conservando la biodiversidad a través de la gestión sostenible en los paisajes de producción en Costa Rica” (Id. 54).

¹⁹ También con un único proyecto: “Facilitando la transición a una ganadería baja en carbono y libre deforestación” (Id. 412).

²⁰ Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria. También con un único proyecto: “Facilitando la transición a una ganadería baja en carbono y libre deforestación” (Id. 412).

²¹ Plan de Agua Potable y Saneamiento.

3. METODOLOGÍA DE ESTA EVALUACIÓN

Esta es una evaluación que cuenta con elementos propios de la evaluación sumativa, ya que se refiere a un conjunto de actuaciones finalizadas en su mayoría, pero también formativa, porque persigue mejorar la Cooperación Internacional No Reembolsable que recibe el país. El **objetivo general** planteado es “evaluar la gestión y los resultados de la CINR en biodiversidad y cambio climático en el periodo 2010-2018”. Este objetivo general se concreta en dos **objetivos específicos**, cada uno de los cuales conducía a algunas preguntas de evaluación, tal y como se muestra en la tabla que aparece a continuación.

Tabla 2. Matriz de evaluación resumida

criterio	Preguntas de evaluación
Objetivo 1. Valorar la eficacia de la CINR en BioCC en Costa Rica en el periodo de referencia, entendida en este caso la eficacia en los términos expresados en los Principios de la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo (AGCED)	
Eficacia	1.1. ¿Cuál es la alineación de la cooperación recibida con las metas nacionales y los convenios internacionales (con incidencia en BioCC)? 1.2. ¿En qué medida la gestión de la CINR en BioCC ha propiciado la eficacia de la cooperación y cómo se puede mejorar? 1.3. ¿Qué buenas prácticas se han desarrollado y cómo se puede garantizar la inclusión efectiva del enfoque de participación y de género y empoderamiento de la mujer en la gestión de los proyectos de CINR en BioCC? 1.4. ¿En qué medida los socios cooperantes y contrapartes nacionales cumplen con el principio 4 de la AGCED?
Objetivo 2. Evaluar los resultados obtenidos de la CINR en los sectores seleccionados en el mismo periodo	
Resultados	2.1 ¿En qué medida la CINR ha contribuido al logro de las metas nacionales en BioCC en los sectores seleccionados? <ul style="list-style-type: none"> • Política medioambiental y gestión administrativa (410.10) • Investigación y/o educación medioambiental (410.80) • Biodiversidad (410.30) (en las áreas biodiversidad, mitigación y adaptación).
Sostenibilidad	3.1 ¿En qué medida los resultados de los proyectos apoyados con recursos de la CINR en BioCC son sostenibles y han sido maximizados por Costa Rica? 3.2 ¿En qué medida la CINR en BioCC ha contribuido a mejorar las condiciones para la apropiación y sostenibilidad de los resultados?

Fuente. Elaboración propia a partir de los términos de referencia

Esta es la primera **evaluación temática** en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo que tiene lugar en Costa Rica, más allá de evaluaciones que han tenido por objeto intervenciones específicas. Esto significa que no cuenta con un referente programático, ya que se centra en el conjunto de la **Cooperación Internacional No Reembolsable** que se ha producido en el país en un periodo de 9 años, lo que desde un punto de vista temporal coincide, de manera casi perfecta, con las administraciones de Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) y de Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018). Este carácter temático significa que el objeto de evaluación no son los proyectos de cooperación que recibieron financiación durante el periodo de referencia, sino que lo que se analizará será el conjunto de la acción.

Por otra parte, esta evaluación ha tenido un **carácter** claramente **exploratorio**, ya que, al menos hasta cierto punto, tenía que “construir” primero la realidad que se deseaba evaluar. Al ser la primera evaluación de este tipo, algunas de las características o comportamientos de esta realidad nunca han sido analizados y en muchos casos ni siquiera descritos. Y ello a pesar de que con carácter previo a esta evaluación se había realizado una caracterización de los proyectos ejecutados en el ámbito de la BioCC que establecía un importante punto de partida. Ello se tradujo en que, en la práctica, con mucha frecuencia fue necesario

aplicar una **lógica inductiva** a la recogida de la información o a su análisis posterior, lo que habitualmente supone un mayor consumo de tiempo y de recursos.

Los TdR acotaban el objeto de evaluación para incluir únicamente la acción relacionada con las temáticas de **biodiversidad y cambio climático**. Esta acotación no es demasiado relevante en relación con el análisis del sistema de gestión de la CINR, ya que se entiende que es similar, independientemente de la temática sobre la que versen las intervenciones. El análisis de resultados se restringió aún más, ya que los TdR establecían que se limitara a los proyectos incluidos en tres de los sectores²² definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este punto, hay que resaltar que **el objeto de evaluación no es la acción del estado costarricense en BioCC**, sino solamente la que haya sido financiada, al menos en parte, por la CINR o que no haya recibido financiación, pero sí asistencia técnica.

En el Anexo 3 se ha incluido un amplio dossier, cuyo objetivo es proporcionar información que permita entender el valor de los hallazgos y las conclusiones que se ofrecen en este informe, así como las decisiones metodológicas que se han ido adoptando. Este anexo metodológico no describe paso a paso el trabajo realizado, sino que ofrece los porqués de lo que se ha hecho y del modo en el que se hizo, además de las técnicas que se utilizaron y en algunos casos sus soportes.

Por esa razón, en este informe se va a ofrecer únicamente una síntesis, sobre las técnicas utilizadas, las estrategias de triangulación que pudieron utilizarse y las limitaciones que, dadas las condiciones de realización de esta evaluación, han estado presentes en el proceso seguido y en los resultados obtenidos.

Tabla 3. Técnicas de recogida y análisis de información

Técnica	N.º aplicaciones	Observaciones	Anexo
Análisis documental	--	--	3.5
Entrevistas iniciales (estratégicas)	27 entrevistas 38 personas	Dirigidas a informantes clave. Entrevistas abiertas, de larga duración (en ocasiones se subdividieron en dos partes), para evitar el cansancio derivado de la utilización de soportes virtuales.	3.6
Entrevistas a nivel de proyectos	15 entrevistas 13 proyectos	A representantes de proyectos, para la profundización en el análisis de proyectos, en los que, a partir del análisis documental de la información de respaldo se pensaba que podrían proporcionar información valiosa para diferentes temáticas.	3.8
Grupos focales	3 GF 17 personas	Dirigidos a personas que pudieran proporcionar información complementaria e información externa a la institucionalidad, así como información de contraste. Se agruparon por perfiles para poder ahondar en ejes temáticos particulares.	3.9
Contraste de teorías de cambio	2 talleres 13 personas	Para personas expertas en las temáticas de las TdC. Se realizaba una breve introducción (concepto de TdC, características y utilidad) y se recogían sus observaciones, formulando 4 preguntas para la organización del debate. Se finalizaba compartiendo los aportes, clarificando dudas y favoreciendo los comentarios cruzados de las personas asistentes.	3.9

²² Sectores del Estándar Común de Reporte o CRS, por sus siglas en inglés.

Técnica	N.º aplicaciones	Observaciones	Anexo
Encuesta	62 personas invitadas 42 respuestas (tasa de 67,7%) ²³	Dirigida a personas responsables de proyectos cuyos datos de contacto aparecían en la base de proyectos o pudieron ser conseguidos por el EE. Basada en un cuestionario personalizado individualmente, con un bloque general y otro específico de cada proyecto. La tasa de respuesta se considera muy satisfactoria, a pesar de que los datos de contacto no cubrían todos los proyectos.	3.10 Anexo 4 (respuestas)
Análisis de proyectos	38 proyectos	Se constituyó una muestra intencional de 38 proyectos, tomada como punto de partida para la extracción de las submuestras de proyectos que se analizaron en cada caso. La muestra fue contrastada y aprobada por el Equipo Técnico de la evaluación.	3.7 (muestra)
Profundización en el análisis de proyectos	12 proyectos	Los 6 análisis de casos previstos se sustituyeron por un análisis de proyectos, de menor profundidad que los estudios de caso, pero mayor que la que se podía obtener con otros análisis (por ejemplo, se buscó información específica de estos proyectos, más allá de la facilitada inicialmente). Dado el menor alcance de los análisis, su número se incrementó a 12 proyectos. La información obtenida se ha volcado a lo largo del informe.	9 (fichas de proyectos)

Fuente. Elaboración propia

Como se puede observar, se realizó una indagación y recogida de información bastante amplia, con utilización cruzada de técnicas. Ello permitió triangular los datos y obtener evidencias, a partir de las cuales se construyeron los hallazgos. Aun así, esta evaluación se ha tenido que enfrentar a un buen número de **dificultades**, que en algunos supuestos han tenido como consecuencia **limitaciones** a algunos de los análisis. A continuación se ofrece una síntesis de estas circunstancias y de sus posibles consecuencias. Se ofrece amplia información en el anexo 3.2.

Tabla 4. Principales dificultades enfrentadas por la evaluación

Dificultad enfrentada	Limitaciones derivadas
La información de respaldo de los proyectos con frecuencia no se correspondía con su calificación en la base de datos ²⁴ , por lo que la hipótesis sobre la que se construyó la muestra inicial de proyectos se desconfirmó parcialmente. Además, era escasa, dispar y, sobre todo, se disponía de pocos informes de calidad (con información sobre resultados, por ejemplo y no solo sobre actividades).	La información documental de los proyectos era la base inicial sobre la que construir parte del conocimiento que se buscaba, especialmente para la evaluación de resultados, por lo que las posibilidades de este análisis se limitaban. Si el análisis se circunscribía a los proyectos que contaban con información relativamente suficiente, la muestra se sesgaba inevitablemente.
Un 48% de los proyectos de la base de datos de proyectos carecían de datos de contacto de una persona responsable y con frecuencia se repetía una misma persona de contacto para varios proyectos (un	Se limitaba la posibilidad de aplicar técnicas de recogida de datos primarios a una buena parte de informantes y se limitaba en algunos casos (otros socios, personas o grupos beneficiarios...) y, en consecuencia, las fuentes

²³ Las 62 personas a las que se lanzó la encuesta figuraban en la base de datos como representantes de un total de 84 proyectos, y las 42 que respondieron habían participado en 60. Recuérdese que una parte del cuestionario se personalizaba para cada proyecto, lo que significa que, desde este punto de vista, la "tasa de respuesta" es del 75% (aunque en este caso se debería hablar, más bien, de 'cobertura').

²⁴ Calificación en términos de si contaba o no con información de respaldo suficiente.

Dificultad enfrentada	Limitaciones derivadas
<p>15% de los proyectos tenían la misma persona de contacto).</p> <p>No se contaba con información, ni en la base de datos ni en la documentación de respaldo, de otros agentes participantes en los proyectos.</p>	<p>de información a las que se podía acudir.</p> <p>El número de agentes a los que se podía recurrir era limitado, lo que en ocasiones exigía recurrir a una misma persona desde diferentes técnicas, con la consiguiente saturación de los informantes.</p>
<p>Existía un fuerte desequilibrio en el conocimiento específico de la CINR en BioCC en Costa Rica entre el ET y el EE y no se disponía de tiempo suficiente para reequilibrarlo en las fases iniciales de la evaluación.</p> <p>El ET ya había definido una matriz de evaluación muy extensa (75 ejes de análisis), con diferencias muy amplias entre sí en términos de alcance (muy estratégicas o completamente operativas) y, en ocasiones, difíciles de comprender a pesar de las aclaraciones realizadas por el ET, a petición del EE²⁵.</p> <p>El EE no había participado en este ejercicio de apropiación, lo que profundizó el desequilibrio entre los equipos.</p>	<p>Este hecho tuvo la consecuencia de que en el momento de realización del primer plan de trabajo aún no se contaba con un grado suficiente de conocimiento específico de la temática, por lo que el planteamiento realizado por el EE se demostró inviable.</p> <p>Apropiarse de un marco de tanta amplitud requería de más tiempo del que se disponía, lo que intensificó el desequilibrio entre los equipos. Una vez que se asimiló el marco completo, el EE propuso una nueva operacionalización de las preguntas de evaluación, que fue aceptada por el ET.</p>
<p>Existía una falta de correspondencia entre la amplitud de la demanda de evaluación y la capacidad calculada para su realización (en términos de tiempo y dedicación de personas con perfil evaluador).</p>	<p>Aunque se hubiese dispuesto de una mayor duración y de más tiempo asignado, algunos de los ejes de análisis contaban con limitaciones en términos de evaluabilidad.</p> <p>El trabajo difícilmente se podía realizar con la dedicación planteada, por lo que durante el último tramo de los trabajos (desde septiembre) Red2Red tuvo que incorporar dos personas más (1,5 jornadas) al equipo de evaluación.</p>
<p>El EE reaccionó tarde ante estas dificultades y cuando propuso una reoperacionalización de las preguntas de evaluación, que tomase la matriz definida en los TdR de manera orientativa (no en el nivel de las preguntas, sino en el de los ejes de análisis) quedaba poco tiempo disponible.</p>	<p>Eso exigió acotar más el alcance de algunos de los análisis, con el fin de poder responder las preguntas de evaluación.</p>
<p>Todo el trabajo se desarrolló en situación de pandemia, por lo que todas las técnicas tuvieron que ser aplicadas de manera virtual.</p>	<p>Las consecuencias para cada una de las técnicas no son las mismas, pero sí limitó, por ejemplo, los estudios de caso y los grupos focales celebrados, así como haber podido obtener información de destinatarios últimos (poblaciones, organizaciones de base, empresas...).</p>

Fuente. Elaboración propia

La consecuencia fundamental es que al menos una parte de los resultados de esta evaluación deben tomarse como un **punto de partida para la realización de exploraciones ulteriores**. Dicho de otro modo, los hallazgos que se presentan descansan en evidencias obtenidas por el EE, pero no siempre serán representativos del conjunto de la CINR en BioCC, lo que es especialmente cierto en el capítulo de resultados.

²⁵ Se realizaron dos reuniones específicas para la clarificación de las preguntas de evaluación, que resultaron muy útiles para entender las necesidades de información a las que respondían las preguntas. Aún así, la última de las preguntas contaba con un grado de abstracción que se compaginaba con dificultad con el tipo de evaluación a realizar, especialmente en el nivel de sus ejes de análisis.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

4.1. Alineación de la cooperación recibida

El análisis de la alineación de la cooperación con las metas nacionales y los convenios internacionales se realizó a partir de los documentos de proyecto de una muestra general de 38 proyectos. Se analizaron los objetivos, productos y/o resultados esperados de cada proyecto y se compararon, por una parte, con el instrumento de la política pública sectorial de Costa Rica con el que se relacionan²⁶ y, por otra, con los convenios internacionales suscritos por el país. Para ambos análisis se utilizó el criterio experto como el medio más valioso para establecer la alineación y se ha tenido en cuenta, además, las políticas que se encontraban vigentes en cada momento. Para mayor información, se ha incluido una síntesis por proyectos en el Anexo 5. Las tendencias generales encontradas son las siguientes:

A. Con metas nacionales

Los proyectos que reciben apoyo en la forma de CINR deben alinearse con las políticas públicas del país, lo que debe ser mencionado explícitamente en la fase de formulación de los proyectos²⁷. En más de dos tercios de los proyectos analizados (en 26 de 38 proyectos), existe una **alineación clara y precisa** entre sus objetivos y resultados esperados y las metas nacionales con las que se relacionan. Se identificaron dos casos en los que esta alineación también existe, pero no se explicita en los documentos de proyecto.

Aproximadamente un tercio de los proyectos que se desarrollaron en la primera etapa, entre los años 2010 y 2014, estuvieron dirigidos y fueron utilizados posteriormente como uno de los fundamentos para la conceptualización y elaboración de estrategias y políticas nacionales en materia de biodiversidad y cambio climático. En estos casos la alineación no es posible, ya que los proyectos anteceden la existencia de la política o la estrategia y la alimentan.

Los proyectos financiados por **fuentes multilaterales** muestran mayor alineación que los financiados por fuentes bilaterales. En la muestra analizada, se ha podido verificar que 7 de los 16 proyectos financiados con recursos bilaterales no estaban alineados con las metas nacionales, mientras que en el caso de los proyectos financiados con recursos multilaterales, la falta de alineación únicamente se producía en 5 de los 22 proyectos.

Desde el punto de vista de las **instituciones públicas de referencia** de los proyectos, tal y como aparecen en la base de datos facilitada por Mideplan, las situaciones son dispares. Ya se ha comentado que la muestra de proyectos analizada no cuenta con representatividad estadística, por lo que la información presentada debe tomarse únicamente de manera ilustrativa y, en todo caso, como punto de partida de posteriores análisis. Establecida esta cautela inicial, en la muestra analizada los proyectos de AyA son los que contaban con una menor proporción de proyectos alineados (1 de 3 proyectos), seguida por DIGECA y la CNE, que en ambos casos cuentan con el mismo número de proyectos alineados que no alineados²⁸. De las dos dependencias que han concentrado un mayor volumen de proyectos, la alineación es mayor en el caso de la DCC (un 89% de alineación, ya que solo 1 de los 9 proyectos analizados no se encuentra alineado) que en SINAC, que muestra una alineación del 65% (9 proyectos de 14 lo están).

²⁶ La comparación se realizó con las políticas, estrategias y planes considerados en la elaboración de la matriz de instrumentos. Aparece el listado completo en el Anexo 1.

²⁷ En las fichas de formulación de proyectos de Mideplan existe una sección para identificar esta alineación.

²⁸ Aunque DIGECA cuenta con el doble de proyectos que la CNE (4 frente a 2).

Algunas de las personas informantes manifestaron que **no siempre se exigió** que los proyectos mostraran alineación y que no se ha convertido en un requisito real hasta 2015. Normativamente, sin embargo, esta exigencia se establece ya en 2008, mediante el reglamento de desarrollo del art. 11 de la LPN, aunque puede que la conciencia de esta necesidad de alineación se haya ido incrementando con el paso del tiempo.

B. Con convenios internacionales

Todos los proyectos de la muestra analizada se encuentran alineados con las prioridades dictadas por los convenios internacionales de referencia que habían sido ratificados en el momento de formulación de los proyectos y lo mencionan así en su documento de proyecto. Una cuestión diferente es que en la mayor parte de las ocasiones únicamente se hace una **mención genérica** sobre esta alineación, sin mencionar los aspectos concretos en los que se produce. Así, con frecuencia no pasa de ser una declaración de intenciones, que puede ser cierta, pero es muy poco específica.

En total, los 38 proyectos analizados mencionan hasta 11 convenciones distintas²⁹. Las convenciones con las que un mayor número de proyectos declaran su alineación son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (23 proyectos) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (21 proyectos), pero todos ellos mencionan al menos una convención internacional. Otras convenciones que se pueden destacar son la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) o la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (conocida como Convención de Ramsar o Convención sobre los Humedales).

De los 38, 23 proyectos abordan el tema de **cambio climático** (mitigación y/o adaptación), y casi todos están enfocados en la implementación de medidas de mitigación en los sectores de café, ganadería y vivienda. Solo 2 proyectos implementaron medidas de adaptación al cambio climático. En concreto, el proyecto para la “Estrategia y Plan Nacional de Acción para la Adaptación al Cambio Climático” (Id. 316) y el proyecto de “Adaptación de la Biodiversidad de Costa Rica ante el Cambio Climático” (Id. 328), ambos centrados en la construcción de estrategias nacionales.

Un total de 21 proyectos estuvieron relacionados con el sector **biodiversidad**³⁰ en ámbitos tales como la gestión sostenible de los paisajes de producción, la gestión participativa de los servicios ecosistémicos, la protección de los humedales, la consolidación de áreas marinas protegidas, la implementación del programa nacional de corredores biológicos, el manejo integrado de los recursos marino-costeros, la promoción del manejo participativo en la conservación de la biodiversidad y la restauración de manglares, entre otros.

Además, al menos 4 proyectos han estado relacionados tanto con la CDB como con la CMNUCC (Id. 54, 328, 330 y 332), ya que se encuentran **interconectadas** (lo mismo que con otras, como la Convención de Desertificación (Id. 3, 201 y 378)). Durante la ejecución de los proyectos, 2 de ellos se interrelacionan con ambas convenciones (Id. 307 y 308), pero no se proporciona esta información en los informes finales. Otros 3 proyectos implementaron mecanismos para la reducción de sustancias que afectan la capa de ozono, en

²⁹ En concreto, las siguientes: (i) Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), (ii) Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), (iii) Marco de Sendai para la Reducción de del Riesgo de desastres 2015-2030, (iv) Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre (PCIR), (v) Convención de Lucha contra la Desertificación (CNULD) (vi) Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (vii) Acuerdo de París (viii) Estrategia Regional de Cambio Climático (CCAD-SICA) (ix) Estrategia Regional de Medio Ambiente (SICA) (x) Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas (PERTRAP) (xi) Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR)

³⁰ Como puede verse, la suma de los proyectos en cambio climático y los de biodiversidad hacen un total de 44 proyectos, cifra superior a los 38 proyectos mencionados. Ello se debe a que hay proyectos que trabajan en ambas temáticas.

línea con el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y con el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (proyectos ejecutados por DIGECA).

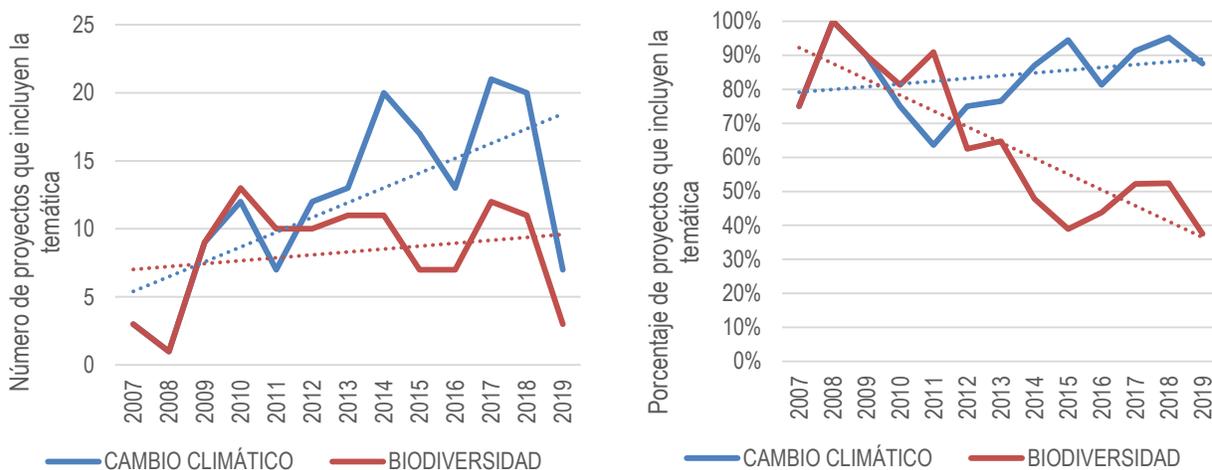
Para finalizar, 2 proyectos estuvieron relacionados con la **reducción del riesgo de desastres**: un proyecto dirigido específicamente a un territorio indígena, tras la tormenta tropical Nate (Id. 28), y otro de aplicación para el desarrollo urbano seguro y la innovación en la gestión del conocimiento en Centroamérica (Id. 419). Estos proyectos se implementaron en el cumplimiento del acuerdo internacional denominado Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.

C. Con la agenda internacional

La CINR en Costa Rica se circunscribe en un marco global de actuación en el que confluyen diferentes intereses y prioridades por parte de diversos actores. En este apartado se compara la evolución temporal de los proyectos desarrollados en esta etapa con la tendencia global marcada por la agenda internacional en el mismo periodo, según dos variables: la temática de los proyectos y los flujos de financiación. Se han tenido en cuenta todos los proyectos contenidos en la base de datos.

Este análisis es complejo, ya que la mayoría de los proyectos se refieren a más de una temática, como muestra el hecho de que, de los 185 proyectos considerados, 125 abordan el tema de mitigación, 114 el de adaptación y 108 el de biodiversidad³¹. La mayor parte de los proyectos de la base³² incluían tanto la temática de biodiversidad como la de cambio climático (un 23% de todos ellos) y con un peso muy similar, le siguen los proyectos que se centran en las dos grandes líneas del cambio climático (mitigación-adaptación), que representan un 22%. Por todo ello, algunos de los proyectos deben ser considerados en más de una categoría, tanto cuando se analiza el número de proyectos como el flujo de financiación.

Gráfico 3. CR: tendencia absoluta y relativa de proyectos aprobados en cada temática. 2007-2019



Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos

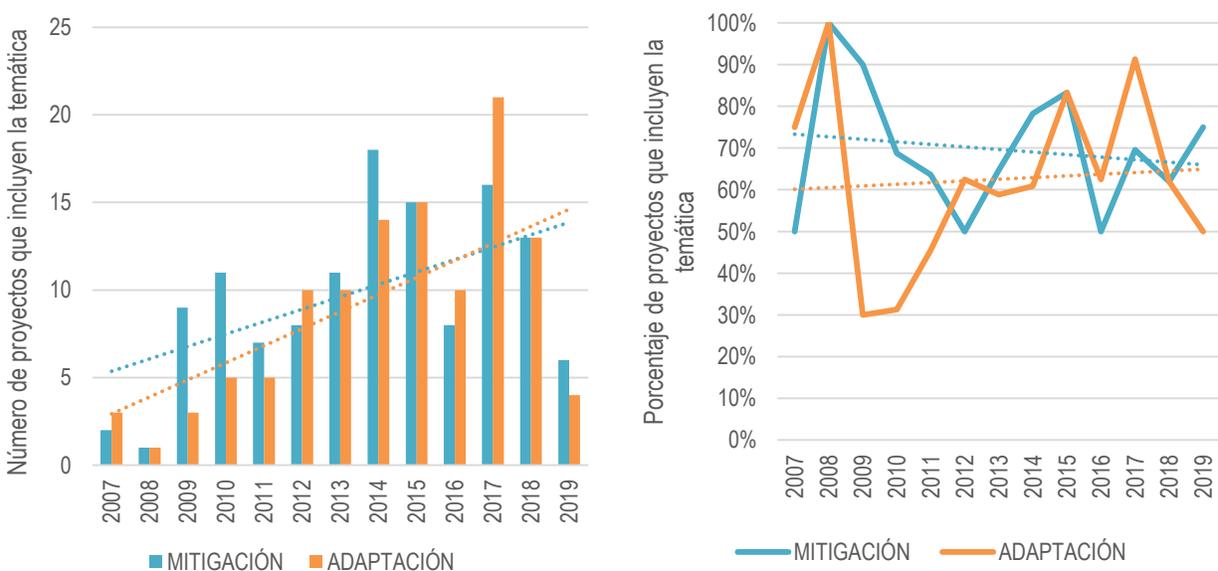
³¹ Para la variable temática, se tomaron en cuenta los proyectos que aportaban significativamente o principalmente a una de ellas lo que arroja un total de 7 posibles combinaciones (mitigación, adaptación, biodiversidad, mitigación-adaptación, mitigación-biodiversidad, adaptación-biodiversidad y todos los temas). Dada la complejidad del análisis y para una mayor comprensión, los cálculos han sido incluidos en el Anexo 11.

³² El proyecto "Generación de escenarios regionalizados de cambio climático en Centroamérica" (Id. 372) no tiene fecha de inicio por lo que no se incluye en este análisis.

En términos absolutos, considerando la mitigación y la adaptación de manera conjunta, existe una **tendencia creciente en la aprobación de proyectos tanto de cambio climático como de biodiversidad**, más acusada en el primero de los casos. Sin embargo, en términos relativos³³, los proyectos que incluyen la temática de biodiversidad han decrecido, mientras que los que incluyen la de cambio climático mantienen el crecimiento, si bien de manera más moderada.

Si se toman en cuenta por separado los proyectos que incluyen las temáticas de mitigación y adaptación al cambio climático, la tendencia en términos absolutos es creciente en ambos casos, si bien el incremento de los temas de adaptación es mayor. Sin embargo, en términos relativos, existe un porcentaje creciente de proyectos que incluyen el tema de adaptación, mientras la inclusión del tema de mitigación se mantiene estable, con una tendencia ligeramente decreciente³⁴.

Gráfico 4. Costa Rica: tendencia absoluta y relativa para adaptación y mitigación, 2007-2019



Fuente. Elaboración propia con información de la base de datos de proyectos

Se ha realizado el mismo análisis en relación con los flujos de cooperación³⁵. El año con un mayor flujo de financiación de cooperación en términos absolutos fue, de manera notable, el 2018 con un total de 79,31 millones de dólares americanos. **La mayor parte de la financiación del periodo estuvo destinada a cambio climático** (combinación mitigación y adaptación), seguida de los proyectos pluritemáticos (combinación mitigación-adaptación-biodiversidad).

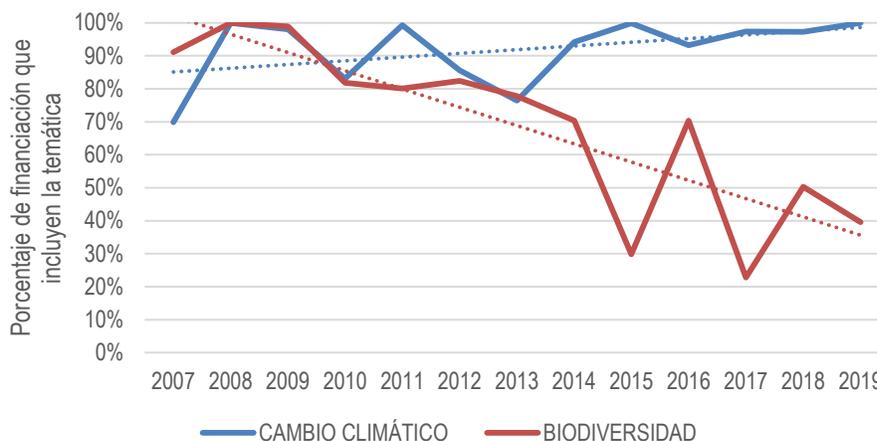
³³ Es decir, la suma del número de proyectos que incluyen una temática, dividido por el número total de proyectos para ese año. Recuérdese que este análisis hace referencia a que las temáticas se encuentren incluidas en los proyectos, no necesariamente en solitario. Por ejemplo, en 2007 se aprobaron 4 proyectos, de los cuales 3 incluían el tema de biodiversidad (un 75%) y otros 3 incluían cambio climático (mitigación y/o adaptación), también un 75%. Hay que tener en cuenta también que el número de proyectos en algunos años es muy pequeño.

³⁴ Cuando se tiene en cuenta la variable agregada de cambio climático se están teniendo en cuenta los proyectos que incluyen el tema de mitigación y/o adaptación, por eso los porcentajes son en conjunto mayores que cuando están desagregados.

³⁵ Se toma la variable de la base de datos de proyectos 'Monto Cooperante'. La asignación de la financiación se realiza en su totalidad al año de inicio del proyecto, ya que no se tiene información suficiente para calcular el ritmo de desembolsos. Por otra parte, para este análisis es más relevante tener en cuenta el momento en el que "se toma la decisión" de financiar determinada temática.

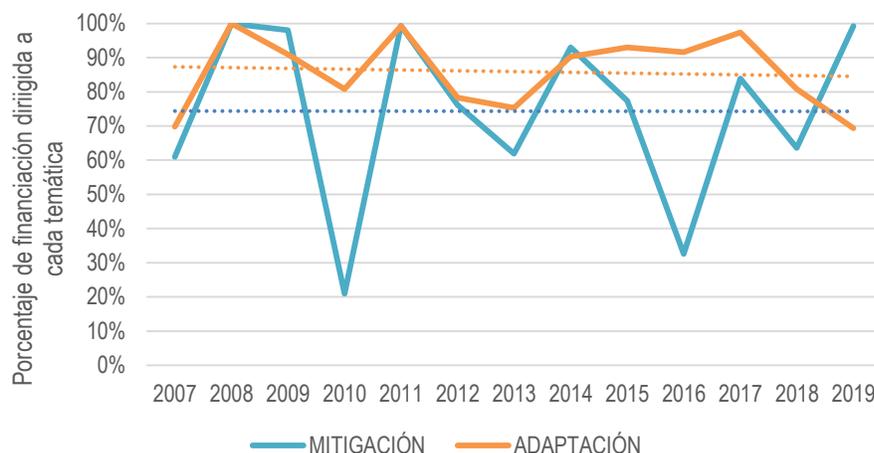
En cuanto al porcentaje de cooperación para cada una de las temáticas en términos relativos³⁶, se observa un crecimiento del volumen de financiación dirigida al cambio climático y una tendencia negativa del dirigido a biodiversidad. No obstante, cuando se desagrega cambio climático, se observa cierta estabilidad (incluso con una muy ligera tendencia negativa) del porcentaje relativo de financiación dirigido a proyectos que incluyan cualquiera de estas dos temáticas.

Gráfico 5. Costa Rica: tendencia relativa del volumen de financiación de fuentes cooperantes dirigida a cada temática, 2007-2019



Fuente. Elaboración propia con información de la base de datos de proyectos

Gráfico 6. Costa Rica: tendencia relativa para mitigación y adaptación, 2007-2019



Fuente. Elaboración propia con información de la base de datos de proyectos

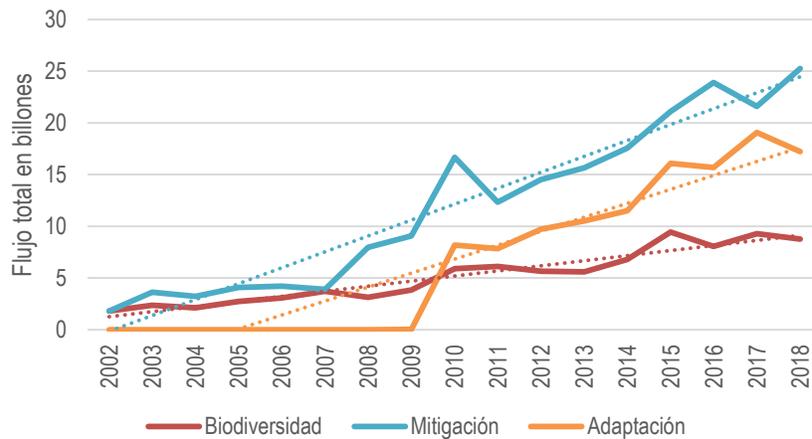
Este comportamiento **coincide con el cambio de estrategia de financiación** de los últimos años por parte de los donantes, que han aumentado los fondos para cambio climático en detrimento de los fondos para biodiversidad, según los datos estadísticos de la OCDE sobre la evolución de los Marcadores de Río³⁷,

³⁶ Es decir, la suma de la financiación de todos los proyectos que incluyen una determinada temática, dividido por el total de la variable 'monto cooperante' para ese año.

³⁷ Los Marcadores de Río miden y monitorean el apoyo financiero dado a los países en desarrollo y dirigidos a la aplicación de las Convenciones de Río (Biodiversidad, Desertificación y Cambio Climático). Los marcadores forman parte del sistema estadístico general de la OCDE que supervisa los flujos de la AOD. Existen 5 marcadores: adaptación al cambio climático, mitigación del cambio climático,

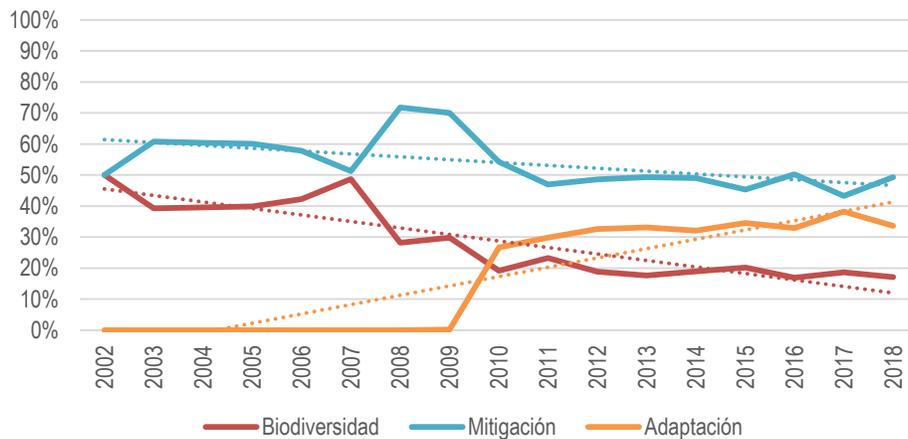
donde se encuentran datos de la ayuda destinada a los temas de biodiversidad, mitigación y adaptación de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a países receptores³⁸. Como puede verse en los gráficos que aparecen a continuación, los flujos absolutos de los donantes bilaterales se han incrementado para las tres temáticas, si bien el crecimiento en el caso de biodiversidad es menor que en las otras dos.

Gráfico 7. Evolución de los flujos bilaterales absolutos de AOD para las diferentes temáticas, 2002-2018



Fuente. Elaboración propia con datos de los Marcadores de Río de la base de datos de la OCDE

Gráfico 8. Evolución de los flujos bilaterales relativos de AOD para las diferentes temáticas, 2002-2018



Fuente. Elaboración propia con datos de los Marcadores de Río de la base de datos de la OCDE

En términos relativos, la interpretación es ligeramente diferente a los gráficos anteriores, puesto que en ningún caso existe financiación destinada a más de una temática, pero se observa que el volumen de la financiación dirigida a la adaptación al cambio climático ha experimentado un crecimiento sostenido, mientras que la financiación de los otros temas pierde peso, especialmente en el caso de la biodiversidad.

biodiversidad, desertificación y medio ambiente. Los Marcadores de Río indican si los objetivos de la política de los donantes son principales, secundarios o no están entre los objetivos en relación con cada actividad. Base de datos: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=RIOMARKERS&lang=en#>

³⁸ Se consideran las variables de principal y significativo por cada temática.

D. Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La **Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en 2015, en la segunda mitad del periodo evaluado. Por ello, para el análisis de la alineación de los proyectos con los ODS se ha tenido en cuenta su fecha de inicio, ya que la alineación no es posible en proyectos que comenzaron antes de 2015³⁹. Como en ocasiones anteriores, los datos que se muestran en esta sección deben ser tomados de manera ilustrativa y, eventualmente, como punto de partida para la formulación de hipótesis para indagaciones posteriores.

A grandes rasgos la temática principal de los proyectos analizados está contemplada en la Agenda 2030, especialmente en los ODS 13 (Acción por el clima), 14 (Vida Submarina), 15 (Vida de ecosistemas terrestres), 12 (Producción y Consumo responsables) y 6 (Agua limpia y saneamiento)⁴⁰. Con el fin de precisar el grado de alineación del diseño de los proyectos con estos objetivos, se prestó atención a si sus resultados y productos esperados persiguen las metas fijadas por los ODS identificados en la base de datos de proyectos para cada uno de ellos. El resultado indica que los proyectos analizados persiguen resultados que están estrechamente relacionados con algunos de los objetivos que prevé la Agenda 2030 al tratar de contribuir a la reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI), la conservación de paisajes, la explotación sostenible de los recursos o la creación de alianzas para favorecer el desarrollo comunitario⁴¹.

Pero eso no significa que en los documentos de proyecto se mencionen los ODS o sus predecesores, los Objetivos del Milenio, y ni siquiera que pueda deducirse que han sido tenidos en cuenta de algún modo. Sin embargo, sí puede observarse una evolución temporal en esta alineación.

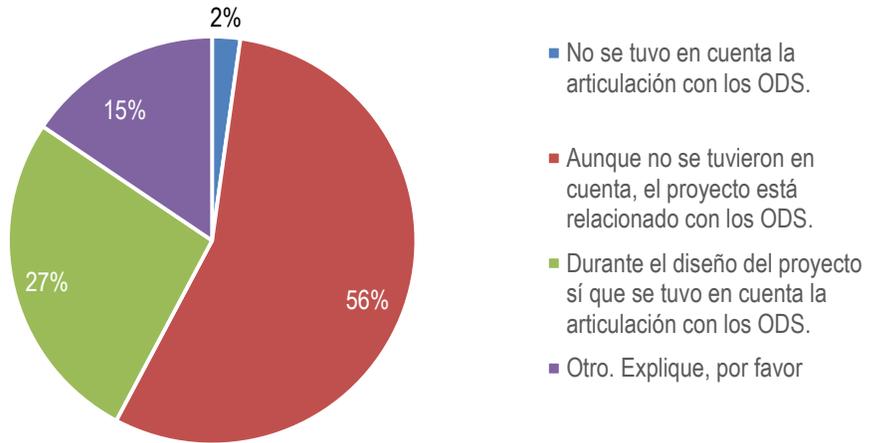
- ☐ De los proyectos anteriores a 2015, solo 3 hacen referencia a los ODM, afirmando encontrarse en concordancia con ellos.
- ☐ A partir de 2016, existen menciones explícitas a los ODS en algunos proyectos, con más frecuencia en los que son diseñados en 2017 y 2018. En esta última etapa, además, se incluyen también consideraciones relativas a la necesidad de introducir una mirada inclusiva, así como una perspectiva de género efectiva.

Gráfico 9. Inclusión de los ODS en el diseño del proyecto desde 2015

³⁹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) precedieron a la Agenda 2030 y estuvieron vigentes en el periodo 2000 a 2015, pero no se ha hecho un análisis sistemático de alineación de los proyectos con los ODM.

⁴⁰ Los TdR identificaban una serie de ODS de interés para esta evaluación, pero los mencionados aquí son los que realmente se encuentran presentes en los proyectos.

⁴¹ Estas contribuciones están relacionadas con los ODS 12, 13, 15, y 17.



Fuente. Elaboración propia a partir de resultados de la encuesta a personas responsables de proyectos.

El Gráfico 9, que aparece en la página anterior, muestra que los proyectos que tuvieron plenamente en cuenta la articulación con los ODS no llegaron al 30% del total, lo que puede calificarse como una **alineación limitada**. Sin embargo, entre las personas que respondieron a la encuesta existe un amplio grupo que afirma que, a pesar de que no se tuvieron en cuenta inicialmente, sus proyectos sí que están relacionados con los ODS, lo que podría indicar un incremento en la conciencia en relación con esta temática⁴².

En resumen, la presencia de los ODS en los proyectos de CINR en BioCC parece irse **incrementando** poco a poco, pero no es posible determinar hasta qué punto y con qué rapidez se está produciendo esta evolución.

4.2. Contribución del sistema de gestión a la eficacia de la cooperación

A. Definición de necesidades de cooperación internacional (demanda de cooperación)

En este apartado se pasa revista al modo en el que Costa Rica configura su demanda de cooperación internacional, tratando de identificar las posibilidades reales de que sustente procesos de planificación estratégica. En primer lugar, se analizan los mecanismos generales propios de la CINR y, a continuación, los que puedan existir desde una perspectiva sectorial.

1. Mecanismos generales

El Decreto Ejecutivo N. 35056⁴³ de 12 de noviembre de 2008, que desarrolla el artículo 11 de la LPN establece que la definición de necesidades del país en materia de CINR le compete a **Mideplan**, quien creará una Agenda Sectorial (ASCI), con base en la información que proveerá el Sistema de Enlaces de Cooperación Internacional (SECI) sobre las necesidades identificadas en las diferentes instituciones. Mideplan, además, debe coordinar la gestión de la CINR en el marco de las prioridades definidas en el PND, para lo que contará con el apoyo del MRREE y del SECI. Por último, le corresponde la aprobación de los proyectos y programas que le sean remitidos por las personas integrantes del SECI, ya sean instituciones públicas o no gubernamentales.

El **MRREE**, por su parte, recibe el mandato de establecer la congruencia de las demandas de cooperación con la política exterior del país, de identificar las fuentes de cooperación internacional más adecuadas en cada caso y de canalizar las solicitudes de las instituciones costarricenses hacia los gobiernos y organismos internacionales, además de negociar con estos.

Dado que la rectoría de la CINR es compartida entre ambos Ministerios, la norma resalta en todo momento, aunque de manera implícita, la necesidad de que ambos realicen su trabajo de manera coordinada y participada con el otro. La Ilustración 9, que aparece a continuación, muestra el modo en el que el Reglamento citado establece el proceso de definición de la Agenda Sectorial.

En este diagrama se muestra la relevancia de la intervención del **Consejo Técnico de Cooperación Internacional**, compuesto por las máximas autoridades de Mideplan y del MRREE, el cual al comienzo de cada administración queda encargado de la elaboración de un plan de trabajo que se revisa anualmente y que toma como base el PND y la ASCI. Otras funciones que se le otorgan tienen que ver con garantizar un

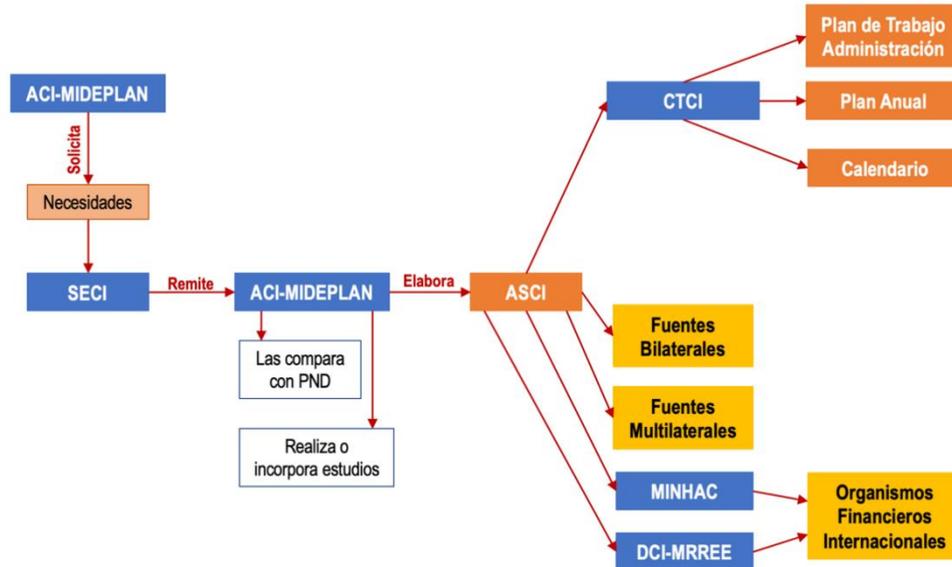
⁴² De hecho, entre el grupo de personas que respondieron "Otro", hay otras dos personas que afirman que el proyecto en el que trabajan sí tiene clara su contribución a los ODS, lo que elevaría este porcentaje hasta el 60%.

⁴³ Decreto Ejecutivo N. 35056-PLAN-RE. Reglamento del Artículo 11 de la LPN N.º 5525 del 2 de mayo de 1974.

funcionamiento fluido del conjunto y con procurar una evaluación constante de las intervenciones de cooperación internacional.

Se muestra también el papel del **Sistema de Enlaces de Cooperación Internacional (SECI)**, que recogen y transmiten las necesidades sectoriales en la materia de cada institución a Mideplan, para configurar la demanda nacional de cooperación (según el reglamento, la ASCI).

Ilustración 9. Proceso de conformación de las necesidades de cooperación internacional



Fuente. Elaboración propia a partir del Decreto citado.

La **reglamentación de la LPN** en sus aspectos relacionados con la cooperación internacional constituyó un avance importante, ya que permitió al país propiciar procesos de articulación para mejorar la negociación y ejecución de las intervenciones de cooperación y dejó establecidos varios procesos de carácter general. Además, el reglamento recogía el mandato normativo de contar con una política sectorial específica que definiera y articulara las necesidades existentes en el país con un marco temporal más amplio al de una administración.

Por todo ello, en 2011 comenzó un proceso de trabajo en Mideplan, que incluyó procesos de consultas a todas las instituciones que conforman el subsistema de cooperación del país, y que culminó en 2014, con la publicación de la **Política de Cooperación Internacional de Costa Rica (POLCI)**, cuya misión es conseguir “un sistema de cooperación internacional articulado, proactivo, eficiente, que gestiona estratégicamente la cooperación, contribuyendo al desarrollo del país” (Mideplan, p. 45) y que tiene como objetivo ordenar, integrar y proponer los elementos adecuados para enfrentar el reto de ser considerado un país de renta media (PRM), por ende, no prioritario para la cooperación al desarrollo. A ello se suma el hecho de ser cada vez más un país con un papel dual, de oferente de asistencia técnica y de receptor de cooperación no reembolsable (Mideplan, p. 33).

Con la existencia de la POLCI se pretende focalizar la CINR de manera que los recursos obtenidos se orienten a crear oportunidades de desarrollo en regiones prioritarias, sectores estratégicos, poblaciones vulnerables y al desarrollo de capacidades humanas. Para ello la POLCI define un total de **4 sectores estratégicos** y para cada uno de ellos un conjunto de acciones estratégicas priorizadas para los siguientes 10 años. Uno de estos sectores es, precisamente, el sector ambiental y de ordenamiento territorial, para el que se definen las siguientes áreas: calidad ambiental, recursos hidrológicos, diversidad biológica, cambio

climático y gestión agroambiental, minería y geología, y gestión del riesgo. Para todas estas áreas se concretan demandas específicas que están relacionadas con la institución o instituciones con intereses en la materia.

La POLCI puede considerarse un **avance** muy importante en la **identificación de necesidades** de CI con una mirada estratégica. Además, al ser un primer ejercicio, se reconoce que será necesario su ajuste en años sucesivos, con el fin de ir adaptando estas necesidades a la evolución del país y del contexto. Precisamente por esta razón, recientemente se ha revisado la política, **actualizándola para el periodo 2020-2022**, con el fin de tener en cuenta los nuevos lineamientos internacionales y los nuevos instrumentos de planificación del país. Además, intensifica su acento en el rol dual de Costa Rica y en la vigencia de la necesidad de seguir recibiendo recursos de cooperación internacional tradicional, además de los nuevos instrumentos. Esta actualización se concentra especialmente en su **Plan de Acción**, donde se pierden un tanto las necesidades relativas a biodiversidad y cambio climático, ya que el documento se estructura por las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial (AEAP) definidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, entre las que no figura el sector ambiente más que de manera transversal. Sin embargo, el documento introduce de manera explícita 5 temas, en el marco de las AEAP, con el fin, entre otras cuestiones, de que la nueva POLCI enlace con la anterior, sin suponer una ruptura. Aun así, la temática se desdibuja.

Un aspecto que se valora de manera positiva en el proceso de actualización de la POLCI es el involucramiento explícito de **diversos actores** en su construcción, partiendo de los dos entes rectores de la CINR, pero involucrando también a otros a través de talleres de consulta. Asimismo, en las pautas definidas en el Marco orientador de la POLCI (Mideplan, p.39) se menciona que la política se dirige a la totalidad de la institucionalidad costarricense (Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal Supremo de Elecciones, sector público descentralizado institucional, gobiernos locales y sector académico), además de otros actores (ONG y sector privado) e incluso entidades tales como organismos internacionales o agencias de cooperación externas. Esta “universalidad” se considera importante, ya que permite que todas las perspectivas puedan contar con un marco estratégico común que, sin embargo, no es garantía de uso, especialmente en relación con las entidades que no forman parte del sector público costarricense.

Todo esto permite afirmar que, al menos desde 2015, cuando entra en vigor la primera POLCI, Costa Rica aplica una visión prospectiva a la definición de sus necesidades de cooperación, lo que permite, desde la perspectiva nacional, una planificación estratégica dirigida a que las actuaciones de CINR contribuyan al avance del país y, desde la perspectiva de los socios cooperantes, pone a su disposición de manera sencilla el resultado de su proceso de apropiación, de manera que les facilita su alineación con sus prioridades de desarrollo.

2. Mecanismos sectoriales

Además de esta definición general de necesidades y prioridades estratégicas en el ámbito de la CI, algunas entidades cuentan con **Oficinas de Cooperación** propias que establecen formalmente sus necesidades de cooperación y las plasman en un documento, además de los procesos de comunicación que el enlace correspondiente realice con Mideplan. Dado que esta evaluación se concentra específicamente en la temática de biodiversidad y cambio climático, puede mencionarse que el **Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)** cuenta desde 2014 con una estrategia institucional y plan de acción, elaborado como respuesta a lo establecido por el Plan Estratégico del SINAC 2010-2015, que mandata su elaboración con el fin de que “potencie la gestión de la cooperación técnica y financiera de acuerdo a los objetivos institucionales, defina las áreas temáticas prioritarias y fortalezca las capacidades institucionales en el ámbito de la cooperación”. La Estrategia se acompaña de un Plan de Acción para el periodo 2014-2018.

Tanto la estrategia como el plan fueron validados en sendos talleres con la participación de distintos agentes implicados en la acción del SINAC.

En términos de relaciones, en la estrategia se menciona que el SINAC “coordina sus acciones en el ámbito de la cooperación con el Área de Cooperación Internacional de Mideplan y con la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, y cuando sea pertinente con la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales del MINAE, así como con los diferentes cooperantes que se requiera”.

Este equipo evaluador no ha podido identificar esfuerzos similares en el caso de otras entidades, lo que previsiblemente se debe a la naturaleza especial del SINAC, al ser una dependencia con desconcentración máxima del Ministerio, con personalidad jurídica instrumental, que implica autonomía para el cumplimiento y ejecución de las competencias que expresamente le han sido desconcentradas en materia forestal, vida silvestre y áreas protegidas⁴⁴, lo que la coloca en una posición privilegiada⁴⁵.

En resumen, el SINAC es la única entidad costarricense que cuenta con un proceso ordenado de estructuración de la demanda de cooperación, que puede ser posteriormente comunicada a Mideplan. ¿Significa eso que el resto de entidades deberían contar también con estrategias similares? No necesariamente. En entidades y dependencias no desconcentradas, las necesidades en CINR podrían simplemente formar parte de su planificación general y puede suceder algo similar en otras instituciones desconcentradas que no cuenten con una oficina de cooperación.

Desde el punto de vista de orientar la gestión, el SINAC publica también un documento de “Directrices, lineamientos y procedimientos para la gestión de proyectos de Cooperación Técnica y Financiera no Reembolsable”, por recomendación de la CGR quien, en un informe elaborado en 2009⁴⁶, instaba a la institución a la actualización de sus políticas y procedimientos en el ámbito de la cooperación. Este documento busca disponer de un conjunto de instrumentos que orienten la gestión de sus proyectos de cooperación, así como su implementación, control y seguimiento. Se definen lineamientos, procedimientos y responsables en las fases de identificación y formulación de los proyectos, en la de negociación con Mideplan o con el MRREE, en la fase de ejecución y en la de seguimiento y evaluación. Se incluye también una Guía para la formulación de Perfiles de Proyecto.

También la **Dirección de Cooperación Internacional del MINAE** publica en 2011⁴⁷ la *Guía de Información General y Procedimientos para la Consecución de Recursos de Cooperación Internacional No Reembolsable*, con el fin de “orientar de manera más eficaz y eficiente al receptor de los recursos de la cooperación internacional, a lo largo del ciclo de vida de los proyectos” (MINAET, s.f.p.8). La guía fue actualizada en 2013 con el *Manual de Procedimientos de Cooperación Internacional No Reembolsable*, con los objetivos, entre otros, de unificar los procedimientos de gestión en las diferentes fases de los proyectos, incluido su cierre y de servir como medio para la inducción de personal nuevo en la dirección. La información de la que dispone este equipo evaluador, sin embargo, es que este Manual no se encuentra actualizado.

⁴⁴ Tomado del Oficio C-305-2009, a través del enlace <http://www.sinac.go.cr/ES/normativa/JurispAdmin/C-305-2009%20Potestad%20legal%20de%20organos%20desconcentrados%20para%20suscripcion%20de%20convenios%20de%20cooperacion%20tecnica%20no%20reembolsable.pdf>

⁴⁵ Es cierto que otros órganos desconcentrados del MINAE cuentan con una naturaleza jurídica similar, tal y como ocurre con la CONAGEBIO o el FONAFIFO. Sin embargo, el SINAC es la única dependencia del MINAE que cuenta con un Área de Cooperación Internacional propia, seguramente por la magnitud del volumen de cooperación que ha venido gestionando tradicionalmente.

⁴⁶ Informe N° DFOE-PAGAA-9-2009 de 18 de junio de 2009, “Informe del Estudio realizado en el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) sobre el ingreso y disposición de los recursos provenientes de cooperación internacional, donaciones y otros recursos afines”

⁴⁷ No ha sido posible constatar la fecha exacta.

Dicho esto, la planificación sectorial en Costa Rica cuenta con cierto grado de **complejidad**. Muy brevemente, le corresponde al ministro rector dirigir y coordinar el sector de ambiente, energía y mares para construir el Plan Nacional Sectorial, así como las políticas, planes, programas, proyectos y estudios relacionados con el sector, vinculados al PND. El Ministro, Ministra en la actualidad, puede crear órganos de consulta y coordinación denominados Consejos Sectoriales Nacionales que, a su vez, pueden contar con una Secretaría de Planificación Sectorial como órgano de apoyo y asesoría en el ámbito de la planificación⁴⁸. En el caso del MINAE, en marzo de 2017 se crea la **Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente (SEPLASA)**⁴⁹, dependiente jerárquicamente del Despacho Ministerial.

Entre sus muchas funciones, SEPLASA se encarga de formular las políticas sectoriales requeridas para dar coherencia y consistencia a las metas y de proporcionar información de planificación, evaluación y seguimiento del sector para proporcionar elementos a la ministra o ministro para una eficiente y efectiva implementación de las políticas públicas. SEPLASA está conformada por una serie de personas que se encuentran orgánicamente en las distintas dependencias del MINAE e incluye una coordinación sectorial de cooperación internacional, cuya tarea es la de coordinar y elaborar un inventario que contenga los proyectos y las acciones prioritarias en materia de cooperación conforme con las prioridades de CI del país y del PND, entre otras.

Ante la multiplicidad de compromisos asumidos por el MINAE, se hace necesaria la **articulación sectorial**, con el fin de identificar con toda precisión las áreas en las que se está trabajando. De este modo, sería posible definir conjuntamente las necesidades y temas prioritarios, de cara a poder atender las oportunidades de financiamiento que puedan surgir. Sin embargo, según la información proporcionada al EE, no se ha podido avanzar en la construcción de un inventario ordenado de necesidades, ni en el seguimiento de los proyectos que cuentan con cooperación internacional, que en este sector son muy numerosos. Ello es debido, según se informa, a la inexistencia de un reglamento que profile y aclare la forma de coordinación y articulación con las unidades de cooperación internacional que conforman la Secretaría e, incluso, con el Área de Cooperación Internacional de Mideplan. En ausencia de un mandato normativo, las articulaciones y coordinaciones no se dan. Es cierto que el Reglamento del artículo 11 de la LPE no entra en estas posibles relaciones de articulación y coordinación, igual que no entra en otros importantes aspectos, como se verá en otros apartados de este documento.

Como puede verse, en el sector del ambiente existen distintos mecanismos que permiten una definición de necesidades de cooperación internacional que puede considerarse prospectiva o estratégica, con consultas a los distintos puntos de la estructura que tiene que participar y de manera integrada con el plan de inversiones de la institución. Es cierto que en algunas ocasiones requieren de cierta ordenación, ya que no siempre las asignaciones de competencias son inequívocas, pero las necesidades están definidas con claridad.

En la práctica, sin embargo, con frecuencia aparecen oportunidades de financiación no previstas para ciertos temas o áreas de interés que exigen moverse con rapidez y a las que no siempre se responde con proyectos plenamente coincidentes con las necesidades priorizadas para la obtención de cooperación, aunque sí responden a temas de interés. La razón es que se trata de aprovechar la ventana de oportunidad para aplicar. Los siguientes *verbatim* son ejemplo de lo anterior:

Es que es una cuestión donde hay que tener mucha flexibilidad porque la cooperación internacional viene de la forma que uno menos se imagina y sin calendario, de un día para otro nos mandan una información [...] donde nos dicen, tienen cinco días hábiles para mandar propuestas. Imagínense...

⁴⁸ Según se describe en el Decreto Ejecutivo 40710 MP-MINAE-PLAN: "Reglamento operativo de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (SEPLASA)".

⁴⁹ Creación aprobada por Mideplan en el Oficio DM-131-17 del 08 de marzo del 2017.

Algunas veces no surgen de las necesidades institucionales sino de los intereses de las agencias implementadoras y corremos a hacer los proyectos. Y cuando ya están en ejecución se incorporan algunos temas o ejes del proyecto en los planes de desarrollo. [...] Somos muy reactivos, atendemos a las necesidades de un ente externo a nosotros.

Aun así, como se veía en el apartado anterior, los proyectos se encuentran en general alineados con los mandatos normativos y programáticos del país. Ello se debe, entre otros factores, a que muchos de los actores que participan tienen una amplia experiencia y un profundo conocimiento de la temática y el contexto. Y eso no sucede solo en el ámbito del sector público, sino también en las organizaciones de la sociedad civil, en las ONG y en las mismas agencias de cooperación internacional que se encuentran en el país, quienes por su antigüedad, carrera y conocimiento tienen las necesidades mapeadas.

De hecho, en ocasiones se “construyen” e identifican necesidades, no desde la realización de estudios prospectivos, sino desde la experiencia real que se obtiene, bien del trabajo general de la institución, bien de proyectos anteriores. El siguiente ejemplo da cuenta de ello:

[...] El área de proyectos [...] nos ayuda a generar la gestión del conocimiento, los casos exitosos, las nuevas rutas, el entender cómo es que se hace esa transformación y demostrar y generar el conocimiento, lo que nos ha ayudado a multiplicar eso. Ejemplo, el caso de doña [nombre] que hizo riego por goteo y eso generó mejoría en suelos, por ende, mejoría a nivel de la finca. Entonces brindamos el financiamiento para escalar y para multiplicar. Nos pasa también de las dos formas: conforme vamos financiando nos damos cuenta de retos que tienen los productores. [...] Digamos que los dos se alimentan para ver por dónde hay necesidades y cómo multiplicamos.

En resumen, en términos de la definición de necesidades existe una cierta **dicotomía**, ya que conviven sistemas prospectivos y de medio plazo, donde se consulta a los agentes pertinentes, de manera que se cuenta con una sólida definición de necesidades priorizadas, que se encuentran, además, alineadas, con los documentos estratégicos pertinentes en cada caso (el PND y las políticas sectoriales), con el aprovechamiento de las oportunidades que pueden surgir y que se tratan de aprovechar por parte de las instituciones. Es cierto que, en la medida en que las necesidades estratégicas se encuentren definidas, es más probable que las oportunidades sobrevenidas se encuentren alineadas con las necesidades reales del país, si bien no siempre se encuentran en las que han sido definidas como de máxima prioridad.

B. Complementariedad y coherencia de la cooperación

El análisis de complementariedad se ha realizado desde tres diferentes puntos de vista, todos ellos referidos a la existencia o inexistencia de mecanismos de coordinación. En primer lugar, se analiza si Costa Rica cuenta con estos mecanismos para garantizar que sus demandas de cooperación sean complementarias y no cuenten con solapamientos, tanto a nivel de rectoría como a nivel sectorial. La segunda mirada se fija en la oferta de los socios cooperantes, con el objetivo de conocer en qué medida existen mecanismos de armonización entre ellos, con un fin similar al mencionado previamente (aunque en este caso hay aspectos que lo trascienden). En último lugar se valora qué mecanismos existen cuando es Costa Rica quien realiza la oferta de cooperación. Estas tres miradas han servido, además, para darle forma a este apartado.

1. Coordinación y articulación de la demanda de cooperación a nivel de rectoría

La normativa que regula la cooperación internacional en Costa Rica otorga la competencia de su coordinación a Mideplan (art. 11 de la LPE), aunque se limita un tanto en el reglamento de desarrollo, ya que en su art. 3, cuando se habla de las funciones de Mideplan, se menciona la de “coordinar el proceso de gestión”, lo que obviamente es sólo una parte del conjunto. La POLCI también asigna la función de

coordinación de la acción a Mideplan, resaltando la necesidad de una estrecha coordinación y colaboración entre las dos instituciones que encarnan esta rectoría dual (aunque es cierto que se encuentra claramente definida la parcela que le corresponde a cada cual).

El Decreto de aprobación del Reglamento define las competencias de las dos entidades rectoras existentes en el ámbito de la CI, así como los mecanismos de coordinación entre ambas, entre otras cuestiones. Con este fin, crea una instancia específica de coordinación, denominada **Consejo Técnico de la Cooperación Internacional** (CTCI), cuyo primer objetivo es, precisamente, “lograr una acción coordinada entre Mideplan y el MRREE con respecto a las acciones de sus competencias, relacionadas con la Cooperación Internacional para alcanzar su óptimo aprovechamiento” (art.5.a). Es este un Consejo de vocación bipartita, en el que participan los niveles ministeriales máximos (u otra persona en su nombre), las oficinas de cooperación de los dos ministerios y, en los casos en los que sea necesario, funcionarios técnicos de cualquiera de ellos. Todo ello indica que el CTCI se establece para configurar un funcionamiento armonioso entre las dos instituciones rectoras. Esa puede ser la razón también de que la norma no mencione la posibilidad de convocar específicamente a funcionarios técnicos de otros ministerios sectoriales, lo que podría tener sentido en función de cuál fuese el tema que se tratase. Este Consejo está coordinado por Mideplan.

Aunque ese es el primero de los objetivos mencionados, las funciones del CTCI que se definen en el art. 7 no mencionan específicamente esta función de coordinación. Por otra parte, su función en la conformación de la agenda nacional de cooperación ha dejado de tener sentido, ya que en la actualidad se trabaja desde otras bases (una política a largo plazo con planes actualizados por administración). De hecho, toda la información recopilada apunta al hecho de que, en la práctica, **el CTCI solo ha funcionado de manera intermitente y con poco impulso, al menos en el periodo analizado en esta evaluación**. Como datos concretos, el CTCI solo se reunió 2 veces en 4 años y no se elaboraron ninguno de los documentos de los que es responsable⁵⁰ (plan de trabajo plurianual, plan anual, calendario e informe de actuación a la finalización de la administración). Por otra parte, en lo que va de administración y en el momento de realizar esta evaluación, solo había tenido lugar una reunión. Se informa de que estas reuniones suelen contar con una agenda, pero no se levanta minuta, ni siquiera un documento que consigne los acuerdos alcanzados.

Las razones para ello son múltiples. Una de las mencionadas por los informantes clave es la orientación política de cada administración, que incide directamente sobre el grado de relevancia y prioridad otorgado a la cooperación internacional. Otra razón es que las relaciones existentes entre ambos ministerios no han sido fáciles, si bien han atravesado periodos mejores y peores. Tradicionalmente, la mirada a la cooperación internacional desde una cancillería, más centrada en la diplomacia y la política exterior, no es la misma que la que se aplica desde una estructura técnica de gestión de la cooperación. Con este escenario, no es sencillo compartir la rectoría de la CINR, especialmente si no existen mecanismos potentes de coordinación interinstitucional⁵¹.

Desde el punto de vista de la estructura, Mideplan reconoce que el **Área de Cooperación Internacional** no cuenta con recursos suficientes para poder abordar todas sus actividades con el ritmo que desearían. En el caso del MRREE, y según los informantes, la función de Cooperación Internacional se ha asignado en la última administración a una de las dos Vicecancillerías que han sido nombradas (en concreto, la que se ocupa de asuntos bilaterales). Con la información de la que se dispone, no queda claro cómo se realiza la

⁵⁰ El art. 8 del Decreto establece que el CTCI sesionará de forma ordinaria al inicio de cada administración y al inicio de cada año.

⁵¹ Este hecho es también resaltado en la Estrategia Nacional de Eficacia de la Ayuda (ENEA), elaborada por el MRREE con participación de Mideplan, donde se menciona que “no existen mecanismos claros de coordinación interinstitucional” (Gobierno de Costa Rica. (2018). Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo. San José: Costa Rica). Debe recordarse, sin embargo, que este documento, que fue elaborado en el marco del CAD-OCDE no ha llegado a oficializarse mediante Decreto Ejecutivo por lo que su mandato no es vinculante. Eso significa que el único documento oficial es la POLCI.

coordinación con la otra Vicecancillería, de asuntos multilaterales, en la medida en que la CINR afecta a ambas y, en el caso de Costa Rica, especialmente a esta última.

Otra de las instancias definidas en el Decreto 35056 es el Sistema de Enlaces de Cooperación Internacional, que ya ha sido mencionado en este informe. Su mera existencia tiene un gran valor para las posibilidades de coordinación, ya que son “las antenas” del sistema de cooperación internacional en las instituciones públicas de los tres poderes de la República, la defensoría de los habitantes y, en el Poder Ejecutivo, no solo los ministerios, sino también empresas públicas, gobiernos locales, instituciones descentralizadas, las universidades públicas, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales.

Se reconoce que estos **enlaces son clave** para el funcionamiento del sistema, ya que son ellos quienes vehiculan las solicitudes y las propuestas de actuación a Mideplan y son además el canal de comunicación de cada institución a lo largo de todo el proceso. La variabilidad de los enlaces institucionales es muy grande. En ocasiones, existen direcciones de cooperación (que pueden estar conformadas por un pequeño número de personas), en otros casos, es una persona que puede estar, por ejemplo, en la **Unidad de Planificación Institucional (UPI)** y cuyo trabajo en el tema de cooperación significa un recargo respecto de las funciones que le corresponden por su ubicación institucional. También puede ser un asesor de despacho, que es un cargo de confianza que cambia con cada gobierno (lo que contraviene el perfil definido por la norma) o una unidad *staff* adscrita a la máxima jerarquía de manera permanente.

Esta heterogeneidad no garantiza el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma para actuar como enlace institucional, tanto desde el punto de vista de la permanencia como desde la capacidad de decisión. La sobrecarga laboral de las personas asignadas como recarga de sus funciones habituales tampoco contribuye al mantenimiento de un funcionamiento armonioso en esta parte del sistema.

Mideplan se relaciona con los enlaces institucionales punto a punto cuando se está trabajando en una propuesta específica, pero, en ocasiones, los convoca de manera agrupada, especialmente cuando se va a abrir alguna oportunidad de financiamiento de la que se pueda beneficiar una parte de ellos. Algunas de las personas entrevistadas afirman que Mideplan dedica estas reuniones en exclusiva a proporcionar información, generalmente sobre oportunidades de financiación, pero que son poco frecuentes y no son aprovechadas para otras cuestiones que podrían ser de utilidad, tales como procesos de inducción para la utilización de algunas herramientas o para reflexionar sobre las tendencias en el ámbito de la cooperación.

2. Coordinación y articulación de la demanda sectorial de cooperación

Existen también **dificultades de coordinación**, más allá de las descritas a nivel general. Por ejemplo, en algunas instituciones existen personas o estructuras que trabajan en el ámbito de la CI, como sucede, por ejemplo, en el MINAE, con la **Dirección de Cooperación Internacional**, pero también el **SINAC**, dada su naturaleza jurídica, cuenta con una oficina de cooperación propia. Además, la normativa existente tampoco contribuye a aclarar la situación. Por ejemplo, el artículo 17 del Reglamento Orgánico del MINAE⁵², que define las competencias de sus dependencias y, en concreto, las de las Unidades de Cooperación de las instituciones, afirma que le corresponden a la DCI funciones como las siguientes:

- a. Coordinar en conjunto con el o la Ministra y los o las Viceministras las actividades de cooperación internacional que permitan cumplir con las políticas, lineamientos, directrices y estrategias de las áreas de especialidad.
- b. Coordinar en conjunto con el Despacho Ministerial, la política bilateral y multilateral.

⁵² Decreto Ejecutivo N. 35669.

- c. Planificar, coordinar y asesorar a nivel ministerial y sectorial las áreas de cooperación internacional, así como lo relativo a la coordinación de la internalización de los fondos internacionales y la ubicación de cooperación técnica nacional e internacional.
- d. Coordinar con el MRREE la política exterior en materia de ambiente y energía.
- e. Coordinar con el Mideplan la cooperación internacional competencia del MINAE.
- f. Coordinar y planificar con los distintos enlaces de cooperación internacional del Ministerio, el Plan de cooperación externa.

La DCI-MINAE reivindica su papel como enlace institucional y, según su percepción, único punto del MINAE que puede relacionarse con el Área de Cooperación Internacional de Mideplan. Pero además de los temas de enlace, cuenta con muchas otras competencias que la convierten, según sus propias palabras en una “pequeña cancillería dentro de MINAE”. Desde la DCI se atienden las delegaciones internacionales sectoriales que visitan el país, cuenta con alguna focalía y apoya el proceso de solicitud de cooperación a Mideplan.

La Oficina de Cooperación Técnica y Financiera del SINAC, por su parte, defiende que su condición jurídica le permite una relación directa con el ACI-Mideplan, y que así le ha sido reconocido en un dictamen jurídico solicitado a tal efecto por la CGR a la Procuraduría General de la República (emitido como criterio 305). Mientras tanto, se mantienen posiciones encontradas, sin que exista una instancia superior que pueda integrar las demandas procedentes de ambas fuentes, lo que dificulta la integración de la demanda del MINAE en su conjunto.

Ocurre algo similar con la **Dirección de Cambio Climático**, que no cuenta con una “oficina de cooperación”, pero que, en ocasiones, funciona como tal. Según ha informado la propia DCC, su acción en este ámbito puede darse en tres escenarios:

- ☑ Se detectan necesidades a partir de proyectos en marcha, ya que el avance en un determinado tema permite arrojar luz sobre otros aspectos que también requieren atención.
- ☑ Una institución detecta la posibilidad de formular un proyecto para avanzar en sus metas climáticas y busca a la DCC para potenciarlo. En este caso la DCC busca la fuente cooperante más adecuada, ya que cuentan con un conocimiento previo de la orientación de cada una de ellas, actuando como entidad articuladora de la acción en cambio climático de otras dependencias públicas.
- ☑ Puede ocurrir al revés: que sea un cooperante cualquiera quien haya formulado un proyecto y que se lo proponga a la DCC. En este caso, se puede dar una triple respuesta.
 - Si el proyecto no es de interés para el país, declinan la invitación, ya que todos ellos exigen una contrapartida, como mínimo en términos de esfuerzo, por lo que la participación tiene un coste de oportunidad.
 - Se puede aceptar con algunos cambios, con el fin de que se ajuste al máximo a las necesidades detectadas o a las que pueden recabarse en ese momento.
 - Finalmente, es posible que la oferta del cooperante se ajuste a la perfección a las necesidades detectadas, en cuyo caso se acepta promover el proyecto.

La DCC insiste en que su accionar se realiza siempre en el marco de los lineamientos que ofrece Mideplan, pero puede verse que, en ocasiones, la acción de la DCC se traslapa con funciones de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE e, incluso, de la DCI del MRREE o del propio ACI-Mideplan. Sin embargo, en la medida en que las acciones descritas sirvan para conformar una solicitud que se remita al

ACI-Mideplan por los conductos adecuados, no parece que se concluya el procedimiento definido normativamente⁵³.

Según los informantes, algo similar ocurre en el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, aunque en este caso la diferenciación de funciones tiene lugar entre la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio y una de sus Secretarías Técnicas de Planificación (en concreto, la de Planificación Agropecuaria (SEPSA)). La causa puede ser un problema de coordinación o una falta de claridad en los ámbitos de acción y responsabilidad de cada una de ellas. Según la información recogida, es SEPSA quien frecuentemente se encuentra presente en los procesos de negociación de intervenciones de cooperación, en solitario o coincidiendo con el enlace de cooperación, lo que ha sido causa en el pasado de algunos desencuentros. Esta información procede de fuentes fiables, pero no ha podido ser contrastada con el MAG, por lo que debe ser tomada con la debida cautela.

Estas dificultades internas de coordinación son de larga data y pueden enrarecer las relaciones entre las dependencias, lo que va en detrimento de la eficacia y la eficiencia del desempeño de las instituciones en el ámbito de la cooperación internacional.

3. Mecanismos de armonización de la oferta de los socios cooperantes

La **armonización** es uno de los principios de la Declaración de París por el cual se establece la necesidad de que las acciones de los donantes sean más armónicas, transparentes y colectivamente más efectivas para minimizar la carga administrativa y los costos de transacción sobre los países receptores de ayuda. Implica dos compromisos básicos: (i) unificar y simplificar procedimientos a escala nacional para la planificación, desembolso, supervisión, evaluación, seguimiento e información al gobierno [...] y (ii) avanzar en la **complementariedad** y la división del trabajo⁵⁴.

Más que mecanismos de armonización, lo que se han encontrado en esta evaluación son ejemplos de **participación de diferentes agentes en un solo proyecto**. En el caso del Sistema de Naciones Unidas, por ejemplo, se menciona que en los últimos años se ha llevado a cabo un proceso de unificación de su labor, con el objetivo de aumentar la eficacia de las actividades de la Organización, siguiendo los lineamientos de la reforma *One United Nations*⁵⁵. En la práctica, eso supone que, en la actualidad y de cara a esta temática y al país, cada vez existen más proyectos que se comparten con otras agencias del sistema, especialmente con la FAO y con ONU Ambiente. Es un proceso que cuenta con dificultades claras, ya que las agencias y programas de NNUU compiten por los mismos recursos, que se han ido restringiendo en los últimos tiempos⁵⁶. En ese sentido, el cambio puede que aún no se ajuste en su totalidad a lo que se deseaba con la reforma del sistema, pero, como se decía, se ha iniciado un camino.

Otro de los informantes manifiesta que en Costa Rica el Sistema de Naciones Unidas, representado por la oficina del PNUD, está promoviendo algunas iniciativas en el ámbito de la armonización, en el sentido de convocar **reuniones periódicas** a las que acuden las embajadas y las agencias de cooperación con presencia permanente en el país (AECID, GIZ y JIC), buscando la complementariedad en la acción.

⁵³ En el apartado en el que se analiza el SIGECI puede encontrarse la proporción de proyectos que no son gestionados por Mideplan. Es decir, que no siguen el procedimiento establecido.

⁵⁴ Definición adaptada del Glosario 99 de términos de eficacia de la ayuda en la Cooperación Española.
<https://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Eficacia%20y%20calidad/glosario99.aspx>

⁵⁵ Las recomendaciones principales de One-UN son las de establecer un líder por país que fortalezca la dirección estratégica y que desarrolle complementariedades entre agencias de la ONU; un programa estratégico que responda a las necesidades de los países y que tenga en cuenta las ventajas comparativas de las NNUU; un marco presupuestario que simplifique los flujos, promueva la coherencia y la movilización conjunta de recursos, y si fuera necesario, una oficina que aproveche las economías de escala para proveer servicios, suponga un ahorro para las agencias y maximice los recursos de estas.

⁵⁶ El déficit del presupuesto ordinario alcanzó los 520 millones de dólares en noviembre de 2019, la cifra más alta de la década.

Específicamente, se menciona que en el contexto de la COVID-19, NNUU ha promovido un trabajo conjunto por parte de estos agentes para articular las acciones que llevasen a cabo.

Algo similar ocurre en el caso de los países de la Unión Europea (UE). Al menos desde un punto de vista teórico, desde 2007 las agencias de cooperación de los países miembros debían atender al **Código de Conducta**⁵⁷ que se adoptó ese año y que no propugnaba solo la armonización entre la acción entre los países, sino también que cada uno de ellos se centrara en aquellos aspectos en los que realmente puede ofrecer una ventaja competitiva.

Por otra parte, existen también algunas iniciativas que empiezan a avanzar en la dirección de armonizar la acción. No cuentan exactamente con las mismas características de las mesas de donantes tradicionales, ya que los roles de cada una de las instancias se han desdibujado un poco, pero, según la información recogida, constituyen un avance claro. A continuación se incluye un *verbatim* que se corresponde con una entrevista celebrada a una informante clave:

[...] Entre diferentes cooperantes tenemos ya un grupo de trabajo entre PNUD, Cooperación Alemana, nosotros y el GEF, como para poder saber, bueno, en que estás trabajando, en dónde vas a entrar y entonces ver cómo colaboramos y cómo... Digamos son actividades que podrían ser parecidas en zonas diferentes o en temas parecidos o actividades complementarias en diferentes regiones.

Curiosamente, en el transcurso de la evaluación se realizaron contactos con algunas de estas organizaciones y cuando se preguntó por armonización no se refirieron a este tipo de iniciativas. Eso se debe, entre otros factores, a que estos procesos de articulación pueden entenderse como armonización en un sentido más filosófico, entendido como un modo de generar sinergias entre los actores que participan, aunque no se ajuste en su totalidad a la definición ofrecida por el CAD o, en todo caso, se ajuste más a la segunda de sus acepciones (complementariedad y división del trabajo). También tiene que ver con que muchas veces, estas maneras de funcionar descansan en las relaciones personales, más que en las institucionales. Como se decía en esa misma entrevista:

[...] Nosotros, lo hemos hecho con lo que estamos haciendo, pero más porque también hay un tema de personas y amistades: bueno, contáme, ¿en qué estás? Y hay confianza también. Cuando no hay confianza es más difícil que la gente comparta qué está haciendo, ¿verdad?

En uno de los grupos focales en los que estaban presentes representantes de distintas organizaciones que participan en iniciativas similares, se planteó que debería ser Mideplan quien liderase estos procesos, ya que de ese modo dejarían una mayor huella, facilitarían la generación de sinergias y podrían contar con una mayor repercusión. Lamentablemente, los recursos de los que dispone el ACI-Mideplan hacen que una sugerencia de estas características sea poco viable, especialmente si tenemos en cuenta que se está hablando de un solo "sector", cuando el ACI-Mideplan ha de trabajar con todos los sectores.

Por último, en la **Agenda de Acción de Accra (AAA, 2008)**, se señaló que se precisaban acciones para acelerar el progreso en la armonización, siendo los fondos globales, que canalizan la ayuda para resolver problemas concretos, una herramienta valiosa para ello. Esto es así, puesto que estos mecanismos de financiación multilateral establecen requisitos únicos para todos los donantes, por una parte, y para sus receptores por otra. En otras palabras, los países receptores de la ayuda reciben los fondos provenientes de diferentes fuentes canalizados bajo un único mecanismo con unos criterios estandarizados.

⁵⁷ Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. 28 de febrero de 2007, no vigente en la actualidad. Sustituido por diversos documentos hasta llegar a la adaptación a la Agenda 2030.

Esto se ha observado en el caso de **Costa Rica**, en el que “aproximadamente el 70% de los recursos de cooperación en biodiversidad y cambio climático provienen de fuentes de cooperación multilateral”⁵⁸, y un 63% proviene de **fondos globales**, predominantemente del GEF. Se incluyen a continuación unos cuadros de texto en los que se mencionan las principales características de los fondos globales que operan en el país con un mayor volumen de financiación.

GEF - Fondo del Medioambiente Mundial	
<p>Los fondos del GEF están disponibles para los países en vías de desarrollo o transición para cumplir los objetivos de los acuerdos internacionales medioambientales. El GEF es el mecanismo financiero de 5 convenciones o convenios: el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención de Minamata sobre el Mercurio.</p> <p>El GEF lo constituyen 14 países desarrollados, como donantes del Fondo, y 16 países en vías de desarrollo y 2 economías en transición, como receptores del apoyo del GEF. Los representantes de todos los países participantes se reúnen una vez cada cuatro años en la Asamblea GEF. De los países donantes, muchos ofrecen asistencia bilateral a Costa Rica en modalidad norte-sur, como Alemania y España, pero también sur-sur como México. Al recibir asistencia mediante el GEF los requisitos de los diferentes países se armonizan.</p> <p>En este sentido, todos los proyectos y programas elegibles para la financiación del GEF deben llevarse a cabo en un país admisible (si ha ratificado las cinco convenciones y convenios del GEF o si puede recibir préstamos del Banco Mundial o asistencia técnica del PNUD); coincidir con las prioridades nacionales dirigidas a apoyar el desarrollo sostenible); considerar una o varias estrategias de las esferas de actividad del GEF (por ejemplo, biodiversidad, adaptación al cambio climático o mitigación del cambio climático); solicitar financiamiento únicamente para costos incrementales (es decir, “solo puede solventar los costos necesarios para que un proyecto con beneficios nacionales llegue a generar beneficios ambientales mundiales”); contar con la participación del público y ser implementado por un organismo del GEF, entre los que se encuentran algunos bancos de desarrollo y NNUU.</p> <p>En la base de datos de proyectos, 36 han sido financiados por el GEF.</p> <ul style="list-style-type: none">30 de ellos incluyen el tema de mitigación, 24 el de adaptación y 29 el tema de biodiversidad.En 32 casos el MINAE es la institución pública de referencia.La modalidad de cooperación es principalmente financiera (24 proyectos) o combinada (12 proyectos).La agencia de cooperación implicada es el PNUD (21 proyectos), PNUMA (7 proyectos), BID (5 proyectos), UNODI (2 proyectos) y WWF (1 proyectos).La mayoría de los proyectos son administrados por el cooperante (28 proyectos) y un pequeño porcentaje por un tercero (8 proyectos)⁵⁹.El volumen de los proyectos va desde los 28.000 USD (“Elaboración de los PIF, para los cinco proyectos prioritarios de Costa Rica, para el Área Focal GEF de Cambio Climático y Biodiversidad” Id.104) hasta los 45 millones (“Fortalecer las iniciativas nacionales y mejorar la cooperación regional para la gestión ambientalmente racional de los Contaminantes Orgánicos Persistentes (POP), en residuos de aparatos electrónicos y eléctricos (WEEE) en los países de América Latina” Id.217).El presupuesto de 23 proyectos supera el millón de dólares.	

⁵⁸ Imre J. Petry (2019) Informe de caracterización y análisis del comportamiento de la Cooperación Internacional No Reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018.

⁵⁹ En el caso del GEF por “cooperante” se debe entender la agencia implementadora que administra los fondos en su nombre.

En 24 proyectos existe cofinanciamiento y en 27 se ha cuantificado la contrapartida nacional.

La participación de la sociedad civil y del sector privado se realiza fundamentalmente en el ámbito de la ejecución (en 22 proyectos participa la sociedad civil y en 12 el sector privado).

La gran mayoría de los proyectos incluyen actividades de investigación y estudios (34 proyectos) y de asistencia técnica y capacitación a instituciones (en 30 proyectos).

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos, GEF (2015) "El FMAM de la A a la Z: Guía para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial" y página web del GEF (www.thegef.org)

Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal



La función principal de este fondo es prestar apoyo a los países en desarrollo, partes del Protocolo de Montreal, cuyo consumo y producción anual per cápita de sustancias destructoras del ozono (SDO) sea inferior a 0,3 Kg, a cumplir con la eliminación de estas sustancias. En la actualidad, 146 de los 191 países partes del Protocolo cumplen con estos y, por lo tanto, se les presta asistencia. Son denominados países del artículo 5.

El fondo recibe recursos cada tres años a través de los países desarrollados (también denominados países no incluidos en el artículo 5), que son utilizados para la conversión de los procesos de manufactura contaminantes, la asistencia técnica y capacitación del personal, el pago de patentes y concesiones sobre nuevas tecnologías y el establecimiento de oficinas nacionales de ozono. Las contribuciones recibidas por el Fondo Multilateral hasta diciembre de 2019 ascendían a más de 4.070 millones de USD, además de contribuciones voluntarias adicionales por valor de 25,5 millones de dólares de un grupo de países donantes para financiar actividades que aceleren la reducción de los hidrofluorocarbonos (HFC).

El fondo es administrado por un Comité Ejecutivo y cuenta con la asistencia de una Secretaría. Los proyectos apoyados son implementados por cuatro agencias ejecutoras internacionales (PNUD, PNUMA, ONUDI y Banco Mundial) y por una serie de agencias bilaterales gubernamentales. En este sentido, cuenta con políticas, procedimientos, guías y criterios preestablecidos y revisados en 2019, sobre el esquema organizativo, las temáticas abordadas y la selección y gestión de los proyectos.

De la base de datos de proyectos, **10** han sido financiados por el Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal, y muestran características muy similares.

9 proyectos tratan el tema de biodiversidad, 6 el de mitigación y 1 el de adaptación, siendo el sector principal de 8 proyectos la protección de la biosfera y el sector secundario de 8 proyectos la política medioambiental general y la gestión administrativa.

Todos los proyectos tienen un enfoque nacional.

La institución beneficiaria es el MINAE en todos los casos, a través de DIGECA.

La agencia implementadora de la fuente cooperante es el PNUD, aunque solo administra los fondos en 2 casos, haciéndolo en el resto de casos, la propia DIGECA (8 proyectos).

La modalidad de cooperación es financiera o combinada.

El monto de la cooperación oscila entre los 140.000 USD a más de 1 millón de dólares.

Suelen involucrar actividades de investigación y estudios, adquisición de equipos y materiales y asistencia técnica y capacitación para poblaciones beneficiarias e instituciones.

Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos, y página web (<http://www.multilateralfund.org/default.aspx>)

Fondo Verde del Clima (GCF)



El GCF es el mayor fondo multilateral para apoyar a los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático. El fondo recibe las contribuciones de los países que son parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), así como de fuentes públicas, no públicas y alternativas. En julio de 2020 el GCF había recaudado el equivalente a 10.300 millones de USD mediante contribuciones de 49 países/regiones/ciudades, 35,4 millones de USD de 3 regiones de Bélgica y 1,3 millones de la ciudad de París.

El fondo no implementa los proyectos directamente, sino que lo hace en asociación con una entidad acreditada, que es responsable de supervisarlos, gestionarlos y monitorearlos. Las entidades acreditadas pueden ser privadas, públicas, no gubernamentales, subnacionales, nacionales regionales o internacionales, siempre que cumplan los estándares del fondo para ello: capacidad para desarrollar proyectos en la temática del cambio climático y criterios financieros, medioambientales, sociales y de género. Las entidades se encargan de desarrollar las propuestas de financiación, en estrecha consulta con las autoridades nacionales o puntos focales respecto a las necesidades del país.

El proyecto “Facilitando la transición a una ganadería baja en carbono y libre de deforestación” (Id. 412) está financiado por el Fondo Verde del Clima y es administrado por el PNUD.

Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos, y página web (www.greenclimate.fund)

Además de los fondos globales, los proyectos financiados por organismos multilaterales como la Unión Europea también canalizan la financiación de los países donantes bajo estándares comunes. Por ejemplo, **EUROCLIMA+** es un programa específico de la Unión Europea para fomentar la sostenibilidad ambiental y el cambio climático con América Latina. En Costa Rica, durante el periodo analizado, este programa ha implementado 2 proyectos: “Aumento de Capacidades para la Reducción del Riesgo de Desastres por Inundaciones y Sequía y Fomento de la Resiliencia en Centroamérica” (Id. 421) y el “Fomento y desarrollo del ciclismo urbano” (Id. 126).

Como se verá en capítulos posteriores, una de las características de los fondos globales es que el acceso a la financiación no es sencillo, entre otras cosas porque con frecuencia se compite a nivel global (siempre que no exista una distribución territorial indicativa). Por tanto, lo que se gana en armonización del proceso de acceso y ejecución, se pierde en sencillez. En términos del volumen de esfuerzo que debe ser aplicado por los países beneficiarios no queda claro cuál es la resultante de esta armonización.

4. Mecanismos de coordinación de la oferta de Costa Rica

Costa Rica es un “**actor dual**” en la cooperación internacional puesto que actúa como receptor y oferente de cooperación⁶⁰. La cooperación sur-sur y triangular son las modalidades de cooperación en las que el país ofrece asistencia técnica a otros países. Mientras que la cooperación recibida por Costa Rica ha girado especialmente en torno a temas de carácter económico, además de seguridad alimentaria, educación, ciencia y tecnología, la oferta ha estado principalmente vinculada a temas de medioambiente, salud, género y gobierno.

Mideplan también se encarga de definir las prioridades nacionales de la oferta de cooperación, de sistematizar y elaborar estudios sobre la cooperación sur-sur y triangular, de realizar el registro en el sistema de información (SIGECI) y de coordinar y organizar los procesos de gestión de este tipo de cooperación. En este sentido, revisa, ajusta y actualiza la oferta técnica de cooperación al inicio de cada periodo de gobierno.

⁶⁰ Es preciso aclarar que “oferta” de cooperación puede emplearse con dos significados, o bien hace referencia a los casos en que una fuente cooperante ofrece a Costa Rica cooperación o a los casos en los que Costa Rica ofrece cooperación técnica a otros países. El segundo significado es al que se hace alusión en este apartado.

Desde 2010, Mideplan, con el apoyo del resto de instituciones que conforman el Sistema de Cooperación Internacional, publica regularmente **catálogos de oferta de cooperación técnica** que incluyen buenas prácticas o fortalezas de las instituciones costarricenses en diferentes ámbitos, a fin de detectar capacidades y experiencias en el país que puedan ser transferidas a otros. A la vez que la publicación del primer catálogo, se elaboró el Manual de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y Triangulación, como un instrumento orientador de la gestión de estas modalidades de cooperación para los sectores público, académico y no gubernamental de Costa Rica.

Todo el proceso de elaboración de la oferta técnica de cooperación internacional de Costa Rica está a cargo del ACI-Mideplan, el cual en 2014 definió una serie de criterios para que las instituciones estableciesen sus fortalezas, con el objetivo de conseguir una mayor objetividad, sistematización, reconocimiento e institucionalización de la oferta de cooperación. Algunos de los criterios identificados son: **fortaleza institucional**, en la medida que cualquier funcionario del departamento, oficina o unidad tenga conocimiento sobre la experiencia; **reconocimiento internacional** en la temática que respalde las prácticas identificadas; **experiencia** de la institución como donante en cooperación sur-sur o triangular, habiendo ejecutado acciones o proyectos de cooperación donde el beneficiario fuera otro país; posibilidad de **replicar** esa fortaleza sin grandes modificaciones y **sostenibilidad** de la fortaleza identificada, es decir, que la institución costarricense tenga los instrumentos necesarios para brindar seguimiento a los proyectos que apoyarían. Para la recopilación de la información sobre las fortalezas, se capacitó a los enlaces de cooperación en cada institución. Más allá de los datos de identificación, la ficha modelo cuenta con la siguiente información:

- ☐ Identificación y caracterización de la fortaleza institucional propuesta, indicando las herramientas que pueden ser trasladadas a otros contextos para su implementación, el procedimiento seguido para desarrollarla y los recursos institucionales utilizados en su desarrollo.
- ☐ La oferta concreta que se realiza (pasantías, intercambio de experiencias, capacitación etc.) y los recursos para ello, las condiciones indispensables para ejecutarla (humanos, financieros, legales etc.) y los requisitos en términos de condiciones previas, principales etapas y elementos a tener en cuenta para su sostenibilidad.
- ☐ Avances del país en el tema, experiencia de la institución costarricense como oferente de cooperación técnica y detalle del reconocimiento internacional del que ha sido objeto.

También en 2014 el ACI-Mideplan toma la decisión de trabajar en una oferta técnica más específica. Se pensó en realizar un documento que englobara todas las fortalezas, pero debido a la dinámica cambiante de la cooperación, a las oportunidades de colaboración que se han ido concretando y al establecimiento de temas puntuales de interés con los cuales trabajar con las fuentes cooperantes, finalmente se elaboraron varias actualizaciones de la oferta técnica en 4 documentos de oferta especializados.

En el último catálogo de oferta general de 2017 las buenas prácticas se clasifican según los ejes de desarrollo de la POLCI de 2014 de Costa Rica (bienestar social, competitividad e innovación, ambiente, ordenamiento territorial y gestión de riesgo y seguridad). Asimismo, existen catálogos especializados organizados sectorialmente por los temas de interés: agricultura y alimentación, medio ambiente y cambio climático, población y desarrollo y niñez y adolescencia, a los que el catálogo general hace referencia.

El último **catálogo de oferta técnica** de Costa Rica **en materia de medio ambiente y cambio climático**, elaborado en 2019 por Mideplan con colaboración del MINAE y del MRREE, incluye 14 fichas de buenas prácticas o fortalezas, relativas a las instituciones que aparecen a continuación.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Compañía Nacional de Fuerza y Luz, con fortalezas institucionales de eficiencia y sostenibilidad energética.

MINSA en temas de gestión integral de residuos.

FONAFIFO en diversos temas de desarrollo e implementación de incentivos forestales.

SINAC en gestión de áreas silvestres protegidas.

INTA en intervención en cuencas hidrográficas.

Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en sostenibilidad turística.

Municipalidad de Escazú en gestión de riesgo a nivel comunitario y educativo.

AyA en incentivos ambientales.

DIGECA en gestión ambiental.

MAG y Mideplan en eventos extremos.



Fuente. Elaboración propia a partir del catálogo de oferta técnica en medio ambiente y cambio climático

Además de los catálogos, Mideplan cuenta con **instrumentos de formulación y seguimiento de los proyectos**, con el objetivo de que cumplan con unos criterios y condiciones a lo largo de todo su ciclo.

- ☐ Al **solicitar un proyecto de cooperación sur-sur o triangular** los demandantes deben rellenar un formulario que incluye datos generales del demandante y una descripción del proyecto (objetivo, modalidad de cooperación requerida, actividades a desarrollar, resultados esperados, presupuesto y la sostenibilidad). Estos formularios son remitidos a Mideplan para que pueda valorar su admisibilidad.
- ☐ Al **finalizar un proyecto**, los participantes del país solicitante de la ayuda deben completar un formulario de evaluación de experiencias, valorando el cumplimiento de los objetivos, resultados y actividades, la gestión de Mideplan y la valoración de los pasantes o misiones por parte de las instituciones receptoras.

En definitiva, los catálogos y los instrumentos de formulación y seguimiento de proyectos de cooperación sur-sur, constituyen las herramientas principales de coordinación y articulación de la oferta en Costa Rica y constituyen un marco sólido y ordenado que facilita su difusión entre los países que puedan estar interesados en ella, convirtiéndose así en una herramienta de transparencia.

A continuación, se presenta una breve ficha informativa sobre los proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST) incluidos en la base de datos de proyectos con el objetivo de ilustrar el rol dual de Costa Rica en la cooperación.

La cooperación sur-sur y triangular en la base de datos

Los 16 proyectos de CSST que se incluyen en la base de datos presentan a Costa Rica como solicitante de cooperación. No obstante, independientemente de quién sea el demandante u oferente, en este tipo de modalidad de cooperación suele producirse una transferencia de conocimiento de doble dirección. Este beneficio bidireccional es más evidente en los proyectos de intercambio de experiencias que en otro tipo de iniciativas, como los proyectos de asesoramiento. Por ejemplo, Costa Rica actúa con un rol de beneficiario y oferente en el proyecto "Intercambio de experiencias en la remoción de arsénico en sistemas de agua potable" (Id. 190) con Argentina, en el que participaron 30 técnicos de ambos países, en 2014-2016.

También, en el proyecto de "Cooperación entre Costa Rica, el Reino de Marruecos y la República Federativa de Alemania para el fortalecimiento de la gestión y el uso sostenibles de las zonas y cuencas forestales protegidas en

el contexto de cambio climático” (Id. 333), en el que los países del sur identifican qué fortalezas quieren que sean transmitidas por parte del otro país. En concreto, Costa Rica asistió a Marruecos en el desarrollo del ecoturismo y en la contabilización de los servicios ambientales de los bosques y Marruecos a Costa Rica en el manejo de cuencas y en la reducción de los impactos provocados por los incendios forestales. Aunque posterior a la ejecución del proyecto, en la ficha número 6 del catálogo de oferta técnica en medio ambiente y cambio climático de 2019, FONAFIFO (socio ejecutor principal de este proyecto, Id.333) señala el ecoturismo y el Programa de Pago por Servicios Ambientales como fortalezas institucionales.

Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos, los documentos de proyecto y el catálogo de oferta técnica en medio ambiente y cambio climático

C. El SIGECI y otros aspectos de la gestión

En la POLCI 2014-2022 se indica que la **Contraloría General de la República (CGR)** fue enfática en “la necesidad del debido registro de los proyectos y de los recursos de la cooperación no reembolsable que recibe el país, así como contar con instrumentos adecuados, transparentes y oportunos que permitan conocer el estado de situación de los proyectos y de los recursos que ingresan al país por medio de programas, proyectos y acciones de cooperación”. (p. 14)

La necesidad de contar con un lugar donde se encuentre la información sobre la acción en materia de CINR con un cierto grado de uniformidad, es también sentida por otros agentes y de manera muy importante por el propio Mideplan. Así, este Ministerio genera el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI), que tiene como propósito que el país cuente con un **sistema de información** “que apoye en forma directa los procesos de negociación, programación, seguimiento y evaluación de la CINR en Costa Rica”⁶¹. Se espera también que el Sistema contribuya a avanzar en la eficiencia y efectividad de la asignación de recursos externos.

Con el SIGECI se pretende poner a **disposición de la ciudadanía** (ya que es un sistema que puede consultarse libremente) información relacionada con los programas, proyectos, fuentes y actividades que son financiadas por diferentes cooperantes, “con el propósito de fortalecer, apoyar y facilitar la toma de decisiones de la Cooperación Internacional en el país”⁶². En la actualidad, el sistema contiene información desde el año 2009. En la página siguiente se muestra la interfase del SIGECI para efectos ilustrativos.

Además del propio SIGECI, Mideplan ha ido creando una serie de **herramientas de apoyo** para facilitar el trabajo de formulación y presentación de proyectos. En la tabla 5 se muestran los aspectos más relevantes desde el punto de vista de esta evaluación.

El **instrumento de formulación de proyectos** no es solo una estructura en la que volcar las propuestas de intervención, sino que también ofrece apoyo para esa misma formulación, incluyendo definiciones de algunos de los términos que se manejan (desde la gestión para resultados de desarrollo hasta algunos conceptos en relación con enfoques transversales, como el género o su incidencia en aspectos climáticos y medioambientales). Las dependencias que presentan solicitudes manifiestan en ocasiones sus debilidades en el ámbito del diseño de proyectos, por lo que estos apoyos pueden tener una clara utilidad.

El **formulario de criterios de valoración**, denominado frecuentemente Dictamen Técnico (ya que constituye la base para su emisión) busca establecer el valor de la propuesta presentada, tanto en términos estratégicos como de contenido y se estructura en una serie de apartados que, de algún modo, conforman “la otra cara de la moneda” del documento de formulación, ya que la definición de criterios de valoración en cada uno de los aspectos mencionados en la tabla permite acompañar la labor de la persona del ACI-Mideplan que tenga que realizar esa valoración.

⁶¹ Mideplan, 2020, consulta realizada a través de la página web <https://www.mideplan.go.cr/SIGECI>.

⁶² Ídem.

Contar con un documento de estas características cuenta con dos ventajas adicionales: por un lado, dota de homogeneidad de criterios a las valoraciones que realicen diferentes personas, de manera que la probabilidad de obtener valoraciones similares independientemente de quien la realice se incrementa. Por otra parte, explicitar los elementos que se van a tener en cuenta para la valoración es útil para las personas que presentan una candidatura, ya que las orienta sobre qué puntos reforzar, facilitando así la formulación del proyecto.

Ilustración 10. Interfase de SIGECI

Proyecto	Responsable	Estado	Plazo	Monto total	Fuente	Tipo	Modalidad	Gestionado por Mideplan
2010-Plan Maestro de Transporte No Motorizado en Costa Rica	Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT)	Rechazado por Fuente Externa	Años: 1 Meses:0 Días naturales:	\$62000,00	República de Colombia, República de Costa Rica,	Financiera No Reembolsable,	Donación Monetaria,	Si
Capacitación en conceptos y metodología de P+L y consumo sustentable a inspectores y técnicos de MINAET, MAG, MTSS y MEIC.	Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	Ejecutado	Años: 0 Meses:5 Días naturales:	\$10006,00	Estado del Japón, Estados Unidos de Norteamérica, República de Costa Rica,	Financiera No Reembolsable,	Talleres,	Si
Asistencia técnica para implementación de objetivos, metas y acciones de acuerdos voluntarios de P+L del sector porcicultor de C.R	Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	Ejecutado	Años: 0 Meses:6 Días naturales:	\$10003,00	Estados Unidos de Norteamérica, República de Costa Rica,	Financiera No Reembolsable,	Talleres,	Si
Asistencia técnica para implementación de objetivos, metas y acciones de acuerdos voluntarios de P+L del sector ganadero (mataderos/subastas) de Costa Rica.	Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	Ejecutado	Años: 0 Meses:6 Días naturales:	\$20003,00	Estados Unidos de Norteamérica, República de Costa Rica,	Financiera No Reembolsable,	Capacitaciones,	Si
TCP/RLA/3213 (D) Asistencia para el diseño y/o fortalecimiento de políticas de inocuidad de alimentos para los países de la región.	Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC)	Ejecutado	Años: 1 Meses:8 Días naturales:	\$490000,00	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),	Financiera No Reembolsable,	Consultorías, Donación Monetaria,	Si
Desarrollo de auditorías de	Ministerio de	Ejecutado	Años: 0 Meses:2	\$13004,00	Estados Unidos de	Financiera No Reembolsable,	Consultorías,	Si

Fuente. Tomado de la página web del SIGECI, a través del enlace <https://mideplan5-n.mideplan.go.cr/cooperacioninternacional/Default.aspx>.

La tercera y última herramienta es la **Guía para la valoración de la contrapartida**, publicada en 2018, con el fin de establecer criterios comunes para cuantificar y visibilizar los recursos en especie que aportan las instituciones en cada proyecto, indistintamente de su tipo y modalidad. Asimismo, esta guía responde al interés de contar con un primer instrumento que permita a las instituciones públicas contabilizar de forma más rigurosa los aportes institucionales que se establecen en cada proyecto y programa de cooperación internacional para el desarrollo (Mideplan, 2018, pág. 6), desde la perspectiva de que los proyectos sean concebidos como una inversión, que permitan potenciar, complementar y apalancar recursos nacionales, más que a sufragar los gastos de funcionamiento.

Esta Guía viene a llenar, además, un vacío existente hasta ese momento, ya que las instituciones proponentes de proyectos con frecuencia se encontraban con dificultades a la hora de estimar la cuantificación de su contrapartida, teniendo en cuenta que casi siempre es realizada en especie⁶³. Las instituciones que sí cuantificaban su contrapartida, por otro lado, utilizaban en cada caso los criterios que

⁶³ Lo que se constata, por ejemplo, porque hay un 41,6% de los proyectos de la base de datos del ACI-Mideplan que no cuantifican la contrapartida nacional.

consideraban más adecuados, sin que existiese garantía de que fuesen similares en todos los casos, con la consecuencia de que hasta el 2018 la información relativa a esta cuestión debe ser manejada con cautela.

Tabla 5. Principales herramientas de apoyo generadas por el ACI-Mideplan

Herramienta	Contenido principal
Instrumento de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional Técnica y Financiera no Reembolsable, con Fuentes Cooperantes Bilaterales y Multilaterales	Datos generales de la instancia solicitante del recurso y de la fuente de cooperación. Información general del proyecto. Aspectos transversales del proyecto. Presupuesto y su ejecución. Resultados esperados del proyecto en productos y actividades. Información de la persona que completó la información.
Formulario de criterios de valoración técnica de proyectos de CINR y técnica	Concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Vinculación con la Agenda 2030/ ODS y sus respectivas metas. Concordancia con la POLCI vigente. Concordancia con otros insumos de planificación existentes. Concordancia con las áreas prioritarias de la fuente de cooperación internacional. Antecedentes del proyecto. Resumen y justificación del proyecto. Intervención y localización geográfica. Matriz de ejecución del proyecto. Presupuesto del proyecto. Factores previstos para promover la sostenibilidad del proyecto. Enfoque integrado de género. Valoración del aporte del proyecto a la sostenibilidad ambiental. Valoración del aporte del proyecto al cambio climático.
Guía para determinar el valor de las contrapartidas institucionales en los proyectos de CINR	Glosario de términos y conceptos. Variables y fórmulas. Ejemplo de un proyecto sur-sur y triangulación. Ejemplo de un proyecto de cooperación bilateral.

Fuente. Elaboración propia, a partir de las herramientas incluidas en la tabla.

A pesar de que ahora ya se cuenta con este Sistema de Gestión que tiene vocación de convertirse en un repositorio de todos los proyectos de CINR y que se han ido desarrollado herramientas para facilitar su uso y especialmente su utilidad, el SIGECI sigue siendo **poco valorado entre sus usuarios**. Por ejemplo, el gráfico 10, en la página siguiente, muestra la valoración de las personas encuestadas en relación con diferentes roles y apoyos durante el proceso de gestión. Las barras representan el porcentaje de personas que consideraron bastante útil o muy útil para su dependencia o para el proyecto del que eran o habían sido responsables los apoyos recibidos. Como puede verse, el elemento más valorado (con un 54%) es el apoyo al diseño y formulación de proyectos que se ofrece internamente en algunas instituciones (por ejemplo, vía las Unidades de Planificación). El apoyo de Mideplan que se valora más es el que se produce durante el proceso de negociación (un 50% de respuestas) y algo por debajo (algo menos del 48%) se sitúa el apoyo al diseño y formulación de proyectos.

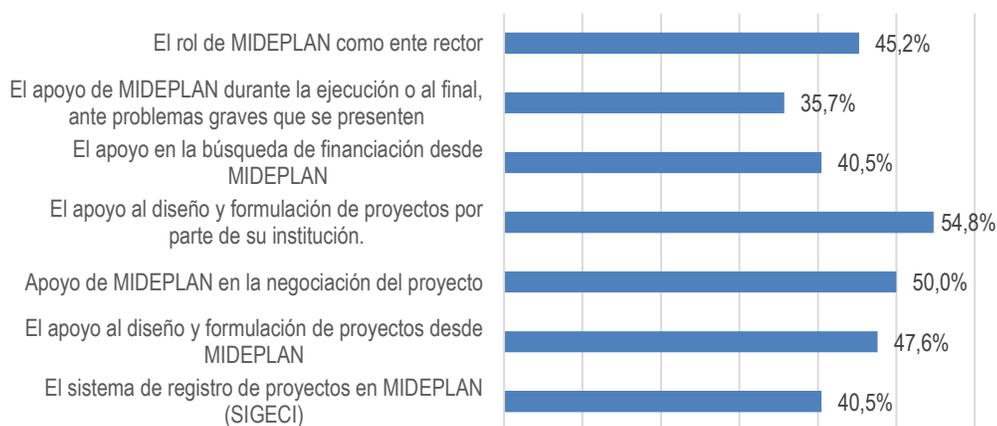
El SIGECI solo es considerado bastante útil o muy útil en 4 de cada 10 casos, resultado que es coincidente con el obtenido en las entrevistas y los grupos focales en los que se ha abordado esta cuestión. El SIGECI es percibido como una herramienta burocrática que no facilita el trabajo de las instituciones proponentes y

que lo que les genera, en realidad, es una carga de trabajo adicional. Es percibido también como algo ajeno, que tiene utilidades para Mideplan, pero no para ellos, por lo que tampoco lo consultan. Sin embargo, lo que se detecta con frecuencia es que se realiza una valoración a partir del desconocimiento del Sistema y de su forma de operación⁶⁴.

Entre el SIGECI y el Registro de Inversión Pública se duplican labores. Hay que buscar la manera de que se pueda comunicar la institucionalidad, poco a poco hay que reforzar eso, porque ahí entra la rendición de cuentas.

Es una herramienta que la usa Mideplan, no la usamos los funcionarios enlaces de las instituciones. En realidad, es de uso de ellos y uno la puede ver en la web, no sé ahora, hace mucho que no la reviso, pero nada más como consulta.

Gráfico 10. Valoración de la utilidad de los apoyos a la gestión de la CINR



Fuente. Elaboración propia a partir de resultados de la encuesta a personas responsables de proyectos (n=42)

Los informantes también mencionan que la información que contiene el SIGECI es parcial, por lo que no da cuenta de la totalidad de los proyectos. El Sistema tiene la vocación de convertirse en un repositorio de la información referida a la CINR en Costa Rica, como herramienta de control, pero, sobre todo, de rendición de cuentas sobre estas actividades, pero no busca contener el 100% de la información generada por cada proyecto, por lo que expectativas como las reflejadas en el *verbatim* no pueden satisfacerse.

Si usted me pide un informe de los proyectos, yo se lo doy, y lo compara con lo que se tiene en el SIGECI, no le calza. Si se lo pide a la dependencia, tampoco. Porque los datos no son iguales, porque el sistema del SIGECI es rígido, y es normal porque obedece a los intereses de Mideplan [...]. Nosotros [...] tenemos nuestros propios intereses también, y la dependencia, que es la que está en el campo de batalla, tiene sus propios intereses también. Asimismo, la agencia implementadora tiene sus propios intereses.

Otra cuestión que surge en entrevistas y grupos focales es que sería preferible que fuesen las propias instituciones quienes registrasen directamente los proyectos, ya que el proceso se podría realizar de forma más ágil. De este modo, se repartiría el proceso de carga, pero Mideplan perdería el control respecto de la calidad de lo volcado, así que debería dedicar tiempo a su revisión y reclamación, que puede consumir

⁶⁴ Por ejemplo, hubo sólo dos actores que pudieron indicar la ruta a seguir para inscribir los proyectos en el SIGECI, y su funcionalidad, pero el resto mostraba cierta confusión al respecto.

tanto tiempo o más que la carga directa. Es cierto que, en esta misma línea, hay instituciones que se quejan de que la información contenida en SIGECI no siempre es correcta y que Mideplan no tiene la capacidad de identificar cuándo la información que le llega es correcta o no lo es.

Para inscribir los proyectos en el SIGECI se hace una triangulación de información: la DCC le traslada esa información al DCI-MINAE y esta misma le traslada la información al ACI-Mideplan y ellos al final son quienes digitan la información en el sistema. Si pudiera hacerse desde MINAE se podría actualizar de manera mucho más frecuente la información de los proyectos que se manejan.

Cuando nosotros revisamos esa base, nos encontramos que en SIGECI habían registrados proyectos que era el mismo, pero con dos nombres, o que había registrado proyectos que nosotros no fuimos los que gestionamos. Entonces identificamos que había una cantidad de proyectos que llegaron a Mideplan y no sabíamos cómo [...] Nos han dicho que tampoco están todos los proyectos de biodiversidad y cambio climático que han existido en este periodo.

Este último *verbatim* tiene que ver con una cuestión que es reconocida por el propio Mideplan: la información de los proyectos que aparece en la base no se encuentra actualizada, entre otras razones, por la escasez de personal del ACI-Mideplan, que debe atender igualmente muchas otras labores. Otra razón para ello es que las entidades solicitantes de cooperación no siempre cumplen el procedimiento establecido.

El **incumplimiento de los procedimientos** constituye un elemento de desorden para la gestión interna del ACI-Mideplan y le dificulta desarrollar su rol en la gestión y aprobación de las solicitudes. El incumplimiento puede ser de dos tipos. Es **absoluto**, cuando no se envía la solicitud del proyecto y es relativo, cuando se envía, pero no se utiliza el cauce definido para ello (el enlace de cooperación). El incumplimiento absoluto se produce en un 17,3% de los proyectos de la base de datos y se concentra en un 75% en solo dos entidades: el SINAC y la DCC. Es especialmente llamativo el caso de esta última, ya que según la información contenida en esa base de datos, solo cumple el procedimiento establecido en algo menos de un tercio de los proyectos (en concreto, en un 32,3% de los casos). El nivel de incumplimiento de SINAC no es tan alto, ya que sus proyectos son gestionados por Mideplan en casi un 77% de las ocasiones. Los datos muestran, por tanto, que el incumplimiento del procedimiento de solicitud de aprobación **es un problema focalizado**, que requerirá un tratamiento del mismo tipo.

Cuando el **incumplimiento** es **relativo**, el proceso se hace más lento, ya que Mideplan ha de devolver la solicitud a la dependencia que lo remite, con indicación de que utilice el canal establecido normativamente para ello: el enlace de cooperación que haya sido designado. El retraso en la gestión tiene consecuencias negativas, especialmente cuando existen plazos de presentación marcados por un tercero y además genera actividad que no aporta valor al ciclo de gestión.

Uno de los factores que contribuye a que haya dependencias que no respeten el circuito marcado en el reglamento es la debilidad de algunos de los enlaces de cooperación, que no son valorados por otras dependencias de la institución. Además, algunos informantes perciben que no existen incentivos para quienes cumplen el proceso definido, ya que la falta de cumplimiento no genera consecuencias negativas de ningún tipo. Como consecuencia de una recomendación de la CGR, Mideplan debe incluir todos los proyectos en el SIGECI, independientemente de si se ha cumplido el procedimiento o no, así que no tiene capacidad de elección. Lo que sí puede hacer es registrar este hecho, de manera que se visibilice los que no cumplieron con él. Por otra parte, el objetivo del ACI-Mideplan es que el Sistema se encuentre lo más completo posible, independientemente del momento en el que les llegue la información sobre un proyecto determinado. Sin embargo, ello tiene como consecuencia no deseada esta percepción errónea en algunos agentes.

Nosotros tratamos de cumplir con SIGECI. SIGECI tiene un campo donde dice ¿usted gestionó o no el proyecto a través de Mideplan? Y si una institución no lo hizo y Mideplan se entera por otros de la existencia del proyecto, ¿por qué lo acepta y por qué lo registra? Entonces Mideplan también incumple la Ley, porque les acepta a otras dependencias que no se cumpla con el debido proceso. No puede ser así.

Para terminar, Mideplan es consciente de las limitaciones del SIGECI y ha venido trabajando para solucionarlas, aunque no será un proceso rápido. De momento, se desea reforzar la utilidad del sistema para los enlaces de cooperación, pero queda pendiente tanto el acceso directo por parte de las instituciones como el refuerzo de los recursos humanos del área, al objeto de que pueda garantizarse un funcionamiento más fluido y rápido.

En este momento vamos a crear un módulo para cada institución, derivado del SIGECI, para que ellos mismos puedan ver sus proyectos, en qué estado están y consultar lo que necesiten consultar, con un código de ingreso específico [...], con lo cual estaríamos preliminarmente resolviendo un problema central, que es que la mayoría de los enlaces no tienen una base de datos de sus propios proyectos.

En cualquier caso, existe la voluntad, y se han aprobado los recursos para mejorar el conjunto del sistema, momento que puede constituir una magnífica oportunidad para realizar un esfuerzo en la difusión de su existencia, sobre el modo de utilizarlo y sobre las ventajas derivadas de su uso para todo el sistema de cooperación.

D. Adecuación del sistema de seguimiento

La importancia de contar con sistemas de seguimiento de la CINR responde no solo a una necesidad de planificación estratégica nacional, sino también a principios establecidos en instrumentos internacionales. Por ejemplo, en la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo y en el Programa de Acción de Accra, aunque las menciones no sean explícitas, subyace la necesidad de contar con un adecuado sistema de información basado en el seguimiento y la evaluación.

En el caso de Costa Rica, ya se ha mencionado que es el **Decreto N.º 35056-PLA-RE** el que desarrolla el artículo 11 de la LPN y el que asigna la rectoría y las competencias en el ámbito de la CINR. Sin embargo, a la hora de definir en qué consiste la rectoría de cada una de estas instituciones, a pesar de que se define meticulosamente, por ejemplo, el proceso de presentación y aprobación de las solicitudes de proyectos, el tema del seguimiento prácticamente no se aborda. En concreto, las únicas cuestiones que tienen alguna relación con el seguimiento, aunque sea indirecta, son las siguientes: el artículo 3 asigna a Mideplan la responsabilidad de:

- c) Coordinar el proceso de gestión de la CINR [...] según las prioridades definidas en el PND. Para realizar esta labor contará con la colaboración del MRREE y del Sistema de Enlaces de la CI.
- f) Evaluar los proyectos y programas, tomando como punto de referencia el PND y la contribución del proyecto o programa a su cumplimiento.

Estos apartados no mencionan expresamente el seguimiento de la CINR, pero podría deducirse que existe un cierto mandato implícito de que Mideplan se ocupe de esta labor. Sin embargo, esta asignación dista de estar clara y se atribuye casi “como descarte”, ya que no se menciona nada similar en el caso de la otra institución rectora, el MRREE.

La función del seguimiento tampoco se asigna al Consejo Técnico de la Cooperación Internacional, ni siquiera con una labor de supervisión. Lo más que se afirma, en el art. 7 del Decreto citado, es que el CTCI debe:

- c) Presentar informes conjuntos entre ambos Ministerios.
- d) Procurar una evaluación constante de los programas, proyectos y acciones de CI, a partir de los informes que le corresponde elaborar a Mideplan.

Se está, por tanto, ante un caso similar al de Mideplan: no hay ninguna asignación explícita, pero tampoco se percibe con claridad que exista una asignación implícita.

Desde este punto de vista, puede afirmarse que el Reglamento del artículo 11 de la LPE **olvida la función del seguimiento de la acción del país en materia de CINR**⁶⁵. Pero desde 2008, momento de promulgación de este reglamento, se han elaborado diferentes documentos de carácter estratégico y, en concreto, **la POLCI y su reciente actualización**⁶⁶. En la siguiente tabla se describe brevemente el tratamiento otorgado a este aspecto en cada uno de los instrumentos.

Tabla 6. El seguimiento en las políticas públicas directamente vinculadas con la CINR

Instrumento	Tratamiento del seguimiento
POLCI, 2014	<p>En el marco orientador de la POLCI, 2014-2022</p> <p>Costa Rica apoyará las Convenciones, Declaraciones y Tratados Internacionales que tiendan a que los donantes avancen, de manera conjunta y coordinada con los países en desarrollo, en mecanismos de seguimiento que faciliten la implementación y la evaluación de la CINR, así como la eficacia y la sostenibilidad de los programas y proyectos de CI.</p> <p>El apartado de Limitaciones del FODA</p> <p>La capacidad institucional en formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos es débil, por lo que muchos recursos de cooperación no se aprovechan en forma eficiente.</p> <p>La falta de instrumentos para el seguimiento y evaluación de los recursos de CI que permitan valorar la pertinencia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, así como las lecciones aprendidas de un programa, proyecto o política.</p> <p>Resultados y acciones estratégicas al 2022</p> <p>El subsistema de cooperación internacional cuenta con recursos humanos suficientes y capacitados en formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos y procedimientos para acceder a la cooperación bilateral y multilateral, así como otras modalidades (<i>Resultado</i>).</p> <p>Mideplan, en conjunto con las instituciones del sector público costarricense, fortalecerá los criterios de evaluación y seguimiento que garanticen la eficacia y la sostenibilidad de los programas y proyectos de CI basado en la Gestión por Resultados (<i>Acción estratégica</i>).</p>
POLCI, 2019	<p>Marco orientador</p> <p>Costa Rica apoya las Convenciones, Declaraciones y Tratados Internacionales que tiendan a que los donantes avancen, de manera conjunta y coordinada, con los países en desarrollo, en mecanismos de seguimiento que faciliten la implementación y la evaluación de la cooperación no reembolsable (<i>Premisa VI del Marco Orientador</i>).</p> <p>Se menciona la rendición de cuentas como referente internacional, pero no se definen pautas ni</p>

⁶⁵ Hay que tener en cuenta que en este apartado se hace referencia al seguimiento del sistema en su conjunto y no al específico de las intervenciones, que será abordado en capítulos posteriores de este mismo informe

⁶⁶ Por su parte en el documento de la ENEA hace repetidas referencias al seguimiento en el marco de la Alianza Global para la Eficacia de la Ayuda y se menciona que “con la implementación y hoja de ruta de la Estrategia Nacional se dotará al país de un marco nacional de cooperación internacional -articulador, multisectorial e inclusivo- lo que permitirá ordenar, monitorear y ejecutar con eficiencia los recursos de cooperación internacional [...]”. Sin embargo, ya se ha dicho que este documento no llegó a oficializarse, por lo que no cuenta con validez normativa en el momento actual.

Instrumento	Tratamiento del seguimiento
	<p>propuestas en este sentido.</p> <p>El apartado de Limitaciones del FODA</p> <p>La capacidad institucional en formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos es débil, por lo que muchos recursos de cooperación no se aprovechan en forma eficiente.</p> <p>Ausencia o limitaciones en los instrumentos para el seguimiento y evaluación de los recursos de CI que permitan valorar la pertinencia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, así como las lecciones aprendidas de un programa, proyecto o política</p> <p>Prioridades de Cooperación internacional en Costa Rica 2014-2022. 1.3. Eje 1. Prioridades de gestión para el Subsistema de cooperación internacional en Costa Rica, 2019-2022</p> <p><i>Resultado.</i> El país cuenta con un sistema de información sobre cooperación internacional robusto, actualizado y con información estratégica para la toma de decisiones y la generación de documentos estratégicos sobre el tema.</p> <p><i>Productos.</i> 1 módulo de seguimiento a proyectos para los enlaces de cooperación (punto 3). Datos georreferenciados de proyectos, programas y acciones (punto 4).</p> <p><i>Resultado.</i> Se ha fortalecido el seguimiento y evaluación de la CI en Costa Rica.</p> <p><i>Productos.</i> 1 instrumento de seguimiento de programas de cooperación sur-sur elaborado. 1 instrumento de seguimiento a mecanismos de cooperación multilateral elaborado. 1 informe de evaluación del programa de cooperación sur-sur elaborado. 1 informe de evaluación de la cooperación con la Unión Europea elaborado. 1 informe de evaluación del programa de cooperación con migrantes elaborado.</p> <p><i>Indicador.</i> Número de instrumentos e informes elaborados.</p> <p><i>Responsable.</i> El ACI-Mideplan</p> <p><i>Metas.</i> 3 informes en 2020 y 1 en 2021</p>

Fuente. Elaboración propia a partir de los instrumentos citados.

Como puede verse, las políticas elaboradas en este periodo reconocen que existen **limitaciones en el seguimiento**, pero la POLCI 2014 pone el acento en la necesidad de que el subsistema de CI contase con recursos humanos suficientes y capacitados, entre otras cuestiones, en seguimiento y evaluación de proyectos. Este aspecto es fortalecido en la actualización de 2019, donde se pone un mayor acento en el seguimiento de los proyectos, mediante la realización de instrumentos que orienten estas actividades en programas de dos tipos de CI (sur-sur y triangular). Recuérdese que Mideplan no tiene competencias en el seguimiento de los proyectos, que deben ser asumidas por la entidad que se encuentre al frente de su ejecución. Sin embargo, en tanto que instancia rectora, sí asume con esta política actualizada la elaboración de instrumentos que orienten su labor, como hizo previamente, por ejemplo, con la cuantificación de la contrapartida nacional⁶⁷.

El MRREE, en la medida en que la normativa le asigna la rectoría de carácter externo de la cooperación internacional, cuenta con un rol en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país en este ámbito. Según la Estrategia Nacional de la Eficacia de la Ayuda (ENEA), esto se concreta fundamentalmente en los compromisos derivados de la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación. Así, la función de seguimiento del sistema de CINR queda repartida entre la DCI-MRREE y el ACI-Mideplan, si bien no existe una asignación de base normativa en ninguno de los dos casos.

⁶⁷ En el ámbito de la evaluación, sin embargo, no se plantea la elaboración de instrumentos orientadores, sino la realización de 3 ejercicios específicos de evaluación.

Para superar esta situación, resulta conveniente la realización de un trabajo armonizado que, según las declaraciones de las personas informantes de esta evaluación, no ha sido habitual en los últimos años en los que se ha producido una larga historia de desencuentros.

Los documentos de política resaltan la **importancia de la transparencia y de la rendición de cuentas** a la ciudadanía, pero en la actualidad no existe ningún mecanismo que permita informar de toda la CINR, en este caso en biodiversidad y cambio climático, que se produce en el país en un determinado periodo. El ACI-Mideplan elabora informes descriptivos anuales sobre la CINR obtenida, a partir de la información solicitada anualmente a los donantes, complementada y contrastada con la información contenida en el SIGECI. Estos informes son publicados en la página web de la institución y distribuidos entre los enlaces de cooperación.

Pero ni siquiera una herramienta como el SIGECI ha conseguido compilar la integralidad de la CINR, ya que no incluye la mayor parte de los proyectos liderados por las ONG⁶⁸ y, en consecuencia, se tiene poca información de los recursos que gestionan y las temáticas que desarrollan. Tampoco existe seguridad, por ejemplo, respecto de actividades de CINR que puedan estar teniendo lugar a nivel de las municipalidades.

En este sentido, se han recogido algunos ejercicios por parte de organizaciones de la sociedad civil que permiten avanzar en el conocimiento de las acciones que se están llevando a cabo en ese nivel. Entre ellas, por ejemplo, la solicitud anual de un espacio a Mideplan y a otras instancias de la cooperación en Costa Rica para comunicarles los proyectos ejecutados en ese periodo, su temática, los avances, realizados, etc. Se puede entender que esta es una práctica a nivel de proyectos, pero también es cierto que en el caso de entidades que cuentan con intervenciones muy grandes, o con muchas intervenciones, puede ser una buena práctica con el fin de capitalizar el conocimiento disperso en el sistema de cooperación. Especialmente teniendo en cuenta que la interacción verbal permite abordar cuestiones que no siempre se facilitan en la elaboración de informes formales.

Por todo lo dicho, se considera que el **seguimiento es una deuda del Sistema de Cooperación** y que los avances realizados, siendo muy valiosos, previsiblemente no permitirán superar las debilidades “históricas”. Y eso especialmente teniendo en cuenta que en este apartado únicamente se ha abordado el seguimiento desde la perspectiva de las instituciones rectoras, pero que algo similar sucede cuando se desciende a las instituciones que conforman el sistema, especialmente aquellas que concentran un importante número de intervenciones, como son la DCC o el SINAC. Incluso esta última, que dispone incluso de una Estrategia de Cooperación Institucional propia (que incluye la CI) reconocen que se enfrentan a limitaciones en esta materia.

Desde la perspectiva de cooperación eso es una debilidad que tiene la institución. Nosotros en el 2014 finalizamos la Estrategia de Cooperación Institucional del SINAC [...]. En este proceso se identificó la necesidad de fortalecer el proceso de cooperación, principalmente en lo que refiere al tema de seguimiento y evaluación. Eso no ha sido posible por varias razones.

El seguimiento de los proyectos es potestad de Mideplan. El seguimiento y el monitoreo de los proyectos en sí.

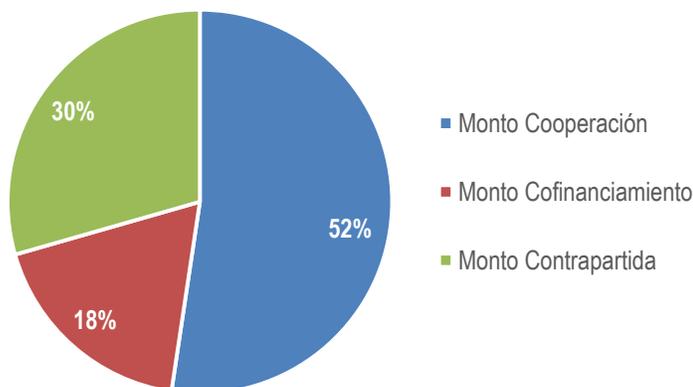
Si bien en este apartado no se ha abordado el seguimiento de los proyectos, sino del conjunto de la CINR, declaraciones como la expresada en el *verbatim* muestran también un alto grado de desconocimiento por parte de algunas dependencias respecto de las competencias de las entidades rectoras en la temática del seguimiento.

⁶⁸ La normativa no establece la obligatoriedad de que las ONG informen al ACI-Mideplan de la cooperación que gestionan.

E. Aportes de la estructura de financiación de los proyectos

En la financiación de los proyectos se pueden distinguir **tres módulos financieros**, según el origen y las características de la aportación: el monto de cooperación, el monto de contrapartida y el monto de cofinanciamiento⁶⁹. La cuantía total de los proyectos y el monto de la cooperación ya han sido analizados anteriormente en este documento. Este apartado aborda los otros dos conceptos: la contrapartida nacional y el cofinanciamiento. Antes de ello, en el gráfico que aparece a continuación se muestra el volumen de estas tres magnitudes en la etapa analizada, según la base de datos de proyectos.

Gráfico 11. Distribución del volumen de financiación, 2010-2018



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos

La contrapartida nacional y la cofinanciación han ido incrementándose progresivamente, aunque no de manera lineal, pasando de un 23% en 2007⁷⁰ a un 72,5% en 2019. Aun así, si se toman todos los proyectos registrados en la base de datos de manera agregada, el monto procedente de las fuentes cooperantes sigue siendo mayoritario, con un 52,4% del total de la financiación⁷¹.

1. Aportes de las instituciones públicas costarricenses: la contrapartida

Los proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable en Costa Rica deben contar no solo con un aporte externo, sino también con una contrapartida institucional. Según la definición de la Guía para la Actualización de la base de datos de proyectos, la **contrapartida** se refiere a los recursos aportados por las instituciones públicas costarricenses (la contraparte nacional), independientemente de que provengan solo de la institución responsable o de más de una, que es lo más frecuente. En la información contenida en la base de datos, el monto de contrapartida de los proyectos oscila entre los 2.000 a los 40.000 USD.

⁶⁹ Según la definición de la base de datos de proyectos (continúa en la siguiente página):

- Monto de cooperación: Indica el monto económico aportado por parte de la fuente cooperante para el proyecto, expresado en dólares americanos y en valores nominales.
- Monto de contrapartida: Se refiere a los montos económicos aportados para el proyecto por parte de la contraparte nacional, expresado en dólares americanos y en valores nominales.
- Monto de cofinanciamiento: Se refiere a los montos económicos aportados para el proyecto por parte de otras organizaciones privadas y/o públicas no nacionales que no son las fuentes cooperantes del proyecto, expresado en dólares americanos y en valores nominales.

⁷⁰ Según las fechas de inicio de los proyectos que figuran en la base de datos de proyectos.

⁷¹ Sin embargo, es cierto que hay 64 proyectos en los que no se ofrece el dato de cuánto supuso la contrapartida nacional o la cuantía de la cofinanciación. Sin que quede claro si realmente no existían estos conceptos o si simplemente no se han registrado.

Este aporte siempre ha sido una exigencia de los cooperantes, pero **en los últimos años las exigencias en este sentido son mayores**, en especial en el caso de los fondos globales⁷². Por ejemplo, en muchos de los proyectos financiados con fondos GEF, el monto de la contrapartida identificado en la base de datos de proyectos supera al que proviene de la fuente de cooperación. Existe coincidencia entre las distintas fuentes de información, incluyendo la POLCI 2019-2022 (pág. 33), en que una de las causas de esta mayor exigencia es el proceso de graduación en el que se encuentra Costa Rica, por ser un país de renta media.

Además del incremento en la cuantía, también se requiere una mayor garantía de que la contrapartida indicada sea efectivamente provista al proyecto, llegando a exigir que el compromiso sea plurianual, como sucede, por ejemplo, con el Fondo Verde del Clima, con las dificultades que ello supone en el contexto de una planificación gubernamental. Algunas fuentes bilaterales son más flexibles en este terreno y, según algunos informantes, existen países como Japón o Alemania que no exigen su cuantificación, siempre que la contrapartida se describa con precisión⁷³.

En lo relativo al **tipo de contrapartida**, según lo identificado en los documentos de proyecto, puede ser en efectivo⁷⁴ o en especie, siendo este último el caso en la mayoría de los proyectos (supera el 93% de los casos, según la encuesta), si bien a veces se combina con contribuciones en efectivo⁷⁵. Los aportes en especie se refieren en su mayoría a horas de las personas de las instituciones que participan en el proyecto y, en menor medida, a viáticos e instalaciones. En cuanto a los recursos humanos, uno de los problemas más comunes en las aportaciones en especie es que con frecuencia una sola persona es asignada a más de un proyecto, de manera que, si se suman todas las dedicaciones, se supera (duplica o triplica en ocasiones) su jornada real. Tanto en las entrevistas como en las encuestas se identifica la sobreasignación de determinadas personas como un fenómeno relativamente habitual⁷⁶. En esta misma línea, en algunos proyectos de mayor envergadura se incluyen proyectos en ejecución para alimentar la contrapartida y que pueda adquirir un mayor volumen (como se puede observar en algunos de los ejemplos de proyectos que se mencionan más adelante). Este hecho no tiene por qué ser un problema, siempre que se encuentre identificado con claridad, pero dificulta totalizar el volumen de la contrapartida nacional, porque puede haber partidas que se encuentren consignadas dos veces: en un caso como aportación de un socio y en otro como contrapartida nacional.

Como ya se ha comentado, tradicionalmente no existían criterios comunes para la **cuantificación de la contrapartida nacional**. Esto es especialmente problemático porque la contrapartida suele provenir de más de una institución, por lo que la aplicación de criterios diferentes puede producir una distorsión en su agregación, que repercutiría en la agregación a nivel país. Por ello, en 2018 Mideplan elaboró una metodología de utilización obligada en el sector público para la cuantificación de los recursos en especie que se prestan a iniciativas de cooperación internacional y se ofreció una conferencia y un taller virtual sobre ella, especialmente dirigido a los Enlaces Institucionales de Cooperación Internacional del sector público. Las variables a tomar en cuenta según la guía son los costos directos (vuelos, alojamiento y alimentación), los costos indirectos (administración y recursos físicos y materiales) y el aporte técnico institucional. Las valoraciones que se hicieron de esta metodología en las entrevistas realizadas para esta

⁷² Es preciso aclarar que los fondos globales agrupan como cofinanciamiento la contrapartida y cualquier otro aporte fuera del aportado por ellos mismos. No obstante, a veces las fuentes de financiación se encuentran desagregadas por lo que se puede separar el cofinanciamiento de la contrapartida, como se ha hecho en la base de datos de proyectos.

⁷³ En la base de datos de proyectos, un 41,6% de los proyectos (77 proyectos) no contabilizan la contrapartida nacional, lo cual no significa necesariamente que no haya sido aportada. Esto sucedería, por ejemplo, si la fuente cooperante no exigiese su cuantificación.

⁷⁴ Estas contribuciones pueden ser erogaciones para adquisición de insumos etc., pero en ningún caso se producen transferencias de recursos en efectivo a un ente administrador, tercero o cooperante.

⁷⁵ Ejemplos de proyectos con contrapartida en efectivo: Id. 54 (CeNAT, CENIGA-MINAE, IGN, AyA, FONAFIFO-MINAE, SINAC), Id. 145 (AyA y IMN), Id.307 (MAG), Id.331 (SINAC), Id. 343 (*Project Government Contribution*), e Id. 356 (SINAC).

⁷⁶ Ocurre en el 93% de los casos, aunque solo se identifica como un fenómeno habitual en algo más del 40% según la encuesta.

evaluación fueron positivas. Se considera que es sencilla, que facilita la cuantificación, especialmente en el caso de los costos indirectos, que se calculan como un porcentaje de los directos.

En cuanto a los **beneficios de la existencia de contrapartidas**, según los informantes de esta evaluación destacan tres. En primer lugar, se considera que ayuda a **visibilizar los esfuerzos** que las instituciones están realizando en el desarrollo del país. En segundo lugar, potencia la **apropiación** de los proyectos entre las instituciones costarricenses, al generarse responsabilidades dentro de ellas. Se argumenta también que la apropiación suele fortalecerse cuando la contrapartida aportada es monetaria⁷⁷ y no solo en especie, ya que el aporte se percibe con más claridad. Por último, es una herramienta que ayuda a potenciar los beneficios del proyecto más allá de sus límites temporales, favoreciendo su **sostenibilidad**, puesto que los aportes se consideran una inversión que merece la pena mantener una vez que finaliza.

2. Otros aportes nacionales e internacionales: la cofinanciación

El término “cofinanciamiento” puede ser **interpretado de diferentes formas**. Según la definición aportada por el ACI-Mideplan⁷⁸, que ha sido la utilizada para esta evaluación, se establece que un cofinanciador “no es la organización cooperante, no son instituciones nacionales que aportan recursos”, sino que “son las instituciones extranjeras y/u organizaciones (extranjeras y nacionales) que proveen cofinanciamiento al proyecto”. En otras palabras, ni las aportaciones de la fuente cooperante, ni de la agencia cooperante, ni de la contraparte del gobierno se pueden considerar cofinanciamiento⁷⁹.

Según la base de datos, solo cuentan con cofinanciamiento 35 proyectos de los 185 contenidos en ella (un 19%). El GEF es la fuente de cooperación con un mayor número de proyectos con cofinanciación (casi un 25%), en relación directa con su aporte minoritario al presupuesto de los proyectos (un 44% de media).

Como sucedía en el caso de la contrapartida nacional, la cofinanciación suele provenir de **más de una fuente**, bien sea de una ONG, del sector privado o de un organismo multilateral o bilateral que no sea la fuente o agencia cooperante principal. Hay enormes variaciones en la cuantía de cofinanciación aportada, desde un mínimo de 10.000 USD hasta 13 millones de dólares, suponiendo entre un 2% y un 82% del monto total. A continuación, se incluye un gráfico en el que se compara en términos absolutos el volumen de la cofinanciación con el del coste total de los 35 proyectos que incluían este concepto.



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos

⁷⁷ En los términos ya aclarados en el pie de página 78.

⁷⁸ Tal y como aparece en la Guía para la actualización de la base de datos de proyectos de CINR en biodiversidad y cambio climático.

⁷⁹ No obstante, en un buen número de documentos de proyecto en la contrapartida nacional se incluye una fuente de cofinanciación. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, esto ocurre en los proyectos del GEF.

Del análisis de los documentos de proyecto se deduce que el cofinanciamiento también se ofrece tanto en **especie como en efectivo** y también puede adoptar una forma combinada⁸⁰. Además, en algunos casos, la fuente del cofinanciamiento especifica el componente al que desea que se dedique su aporte. Por ejemplo, en el proyecto “Mejorar las capacidades para integrar los objetivos de los Acuerdos Multilaterales Ambientales en estructuras y mecanismos interministeriales” (Id. 201) se indica que, del total de la cofinanciación, 132.000 USD se destinan al componente del proceso interministerial integrado de toma de decisiones ambientales, 457.000 al componente de integración de las Convenciones de Río en la legislación ambiental y 490.000 al tercer componente de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión.

Los actores entrevistados señalan que la cofinanciación **fomenta la sostenibilidad y el impacto** de los proyectos, puesto que las organizaciones involucradas adquieren un mayor compromiso en la consecución del proyecto, aumentando el efecto de la intervención. Como puede verse, los argumentos que se ofrecen son muy similares a las ventajas descritas en el caso de la contrapartida nacional⁸¹.

A continuación, se proporcionan algunos ejemplos del modo en el que se combina la contrapartida nacional y el cofinanciamiento en proyectos de distinto tipo, con el fin de mostrar el amplísimo mosaico de posibilidades en este ámbito en los proyectos de biodiversidad y cambio climático. Se ha utilizado la información de la base de datos de proyectos, los documentos de proyecto e información disponible en internet.

Fortalecimiento de las capacidades de Asociaciones de Acueductos Rurales (ASADAS) para enfrentar riesgos del cambio climático en comunidades con estrés hídrico en el Norte de Costa Rica (Id. 145)



FORTALECIMIENTO DE LAS ASADAS

Proyecto de 5 años de duración (2016-2021), financiado con recursos de cooperación técnica y financiera no reembolsable del Fondo Especial de Cambio Climático (SCCF) del GEF, por un total de 5 millones de dólares, y del PNUD, como administrador, con un monto en especie y efectivo de \$450.000. La contraparte la aporta el AyA y el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) en especie y efectivo, apoyada por financiación del BID, con un monto total de contrapartida de 21,97 millones. Por último, el cofinanciamiento se realiza en efectivo y proviene de Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible, con un monto de \$1.850.000 y de la Fundación Costa Rica Estados Unidos para la Cooperación (CRUSA), con \$1.385.898.

	Cooperantes		Contrapartida		Cofinanciamiento	
						
Efectivo	\$ 5 000 000	\$ 150 000	\$ 12 323 051	\$ 2 900 000	\$ 1 850 000	\$ 1 385 000
Especie	-	\$ 300 000	\$ 5 650 000	\$ 2 100 000	-	-
TOTAL	\$ 5 000 000	\$ 450 000	\$ 17 973 051	\$ 4 000 000	\$ 1 850 000	\$ 1 385 000

En las cartas de cofinanciación al GEF adjuntas en el ProDoc, la Fundación CRUSA indica su compromiso durante

⁸⁰ Por ejemplo, en los proyectos Id.3 e Id.378.

⁸¹ No obstante, según algunos informantes, en ciertos fondos, y en concreto en el GEF, se exige que se mencione en el marco del proyecto el conjunto de financiación que el país está dedicando a temáticas relacionadas, aunque no vayan estrictamente a cofinanciar el proyecto. Esto es lo que se denomina “cofinanciamiento en papel” y no debería ser considerado como tal, ya que no es real.

los primeros 3 años con los proyectos de gestión comunitaria del agua y la creación del Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (SINIGIRH) en coordinación con el IMN y el AyA. CRUSA considera que participar en este proyecto complementa y contribuye al fortalecimiento de sus inversiones, sobre todo las relacionadas con la infraestructura y capacidad técnica contra los impactos del cambio climático en los acuíferos y la integración de la información meteorológica en las políticas de comunidades rurales. Asimismo, Fundecooperación expresa su compromiso de coordinar sus inversiones entre el proyecto y la propia organización durante 5 años, en beneficio de objetivos comunes.

Por último, en las propuestas del proyecto al GEF se identifica el involucramiento de diversas instituciones de distintos niveles y sectores como vía para fomentar la sostenibilidad del proyecto.

Fuente. Elaboración propia a través de documentos de proyecto y base de datos de proyectos

Restauración, conservación y manejo sostenible de los manglares de Costa Rica y Benín frente al cambio climático (Id. 357)



Es un proyecto de cooperación entre Costa Rica, México y Benín con una duración de 4 años (2017-2021), existen 4 componentes dirigidos a Costa Rica y 1 a Benín de forma específica. Según el ProDoc, el costo total del proyecto es de 6,65 millones de euros. La fuente cooperante es el Fondo Francés para el Medio Ambiente, que aporta 1,27 millones, que representan el 19% del monto total del proyecto. El SINAC es el beneficiario y director de la obra del proyecto, aportando un total de 664.200 €, además de 200.000 € del Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales y 35.000 € de la agencia del medio ambiente de Benín.

El SINAC delega la implementación de la obra a la Fundación Neotrópica, que aporta 387.654 € de financiación para todos los componentes del proyecto. La fundación a su vez procede a la ejecución de la obra a través de convenios de colaboración con la ONG CORDE y el Instituto EPOMEX, por un monto de 510.000 €. Existen otros cofinanciadores internacionales que aportan recursos a determinados componentes. Estos son el GEF con 600.000 € (al tercer componente de Costa Rica), la GIZ con 2.800.000 € (al cuarto componente de Benín) y la FAO con 180.000 € (al cuarto componente de Benín). Por último, cabe destacar que algunas de las actividades se financian al 100% con cofinanciamiento.



Fuente. Elaboración propia a través de documentos de proyecto, base de datos de proyectos y páginas web del proyecto



El proyecto tiene una duración de 3 años (2014-2017) y presenta la característica particular de que la mayoría de la cofinanciación es aportada por varias empresas y una ONG. En el documento de proyecto se menciona que CONAGEBIO es la contraparte nacional, pero no se indica ningún aporte económico, ni en especie ni en efectivo.

Las entidades cofinanciadoras proporcionan aportes en ambas formas, aunque siempre son mayores los aportes en especie. Por volumen, las organizaciones cofinanciadoras son ECOS (\$1.615.000), INBio (\$ 1.726.800), FORMUQUISA (\$963.000) y MONRERI (\$233.000). En la propuesta de proyecto se incluía también a la empresa Biotécnica, pero finalmente esta no participó como socio cofinanciador. El GEF, por su parte, aportó una subvención de \$979.566.

En la ficha de proyecto de revisión del GEF⁸² se menciona explícitamente que los resultados del proyecto cuentan con una mayor probabilidad de ser sostenibles, ya que los agentes que participan cuentan con un interés directo en que el proyecto continúe.

Organizaciones	Descripción
ECOS-LA PACÍFICA	Empresa de provisión de material botánico. El Grupo ECOS está comprometido con un enfoque de triple balance (desarrollo sostenible, responsabilidad social y ambiental) y ética empresarial.
INBio	El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio) es un centro de investigación y gestión de la biodiversidad sin ánimo de lucro, establecido en 1989 para apoyar todos los esfuerzos realizados para reunir conocimientos relacionados con la diversidad biológica del país y promover su uso sostenible.
FORMUQUISA Formulaciones Químicas S. A	Formulaciones Químicas S.A. se encuentra orientada a la prestación de servicios de formulación de productos fitosanitarios a otras empresas nacionales e internacionales con mercados en América Central, América del Sur y el Caribe.
MONRERI	Es una empresa privada de investigación agrícola, con un departamento de investigación en el área de la patología vegetal, que cubre la gama completa de servicios de laboratorio, ensayos "in vivo" y pruebas de campo.

Fuente. Elaboración propia a través de documentos de proyecto y base de datos de proyectos

Aunque los proyectos tienen características diferentes en la estructura de financiación, en todos los ejemplos se observa un grupo de organizaciones de diferente naturaleza que se agrupan para financiar proyectos de cooperación. En estos grupos se encuentran los donantes clásicos, pero también las instituciones públicas costarricenses y de manera notable organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Estos ejemplos muestran que la CINR ha evolucionado hacia estructuras más complejas que incluyen diferentes actores con el objetivo de fomentar la apropiación y sostenibilidad de los proyectos.

F. Arreglos institucionales e implicaciones

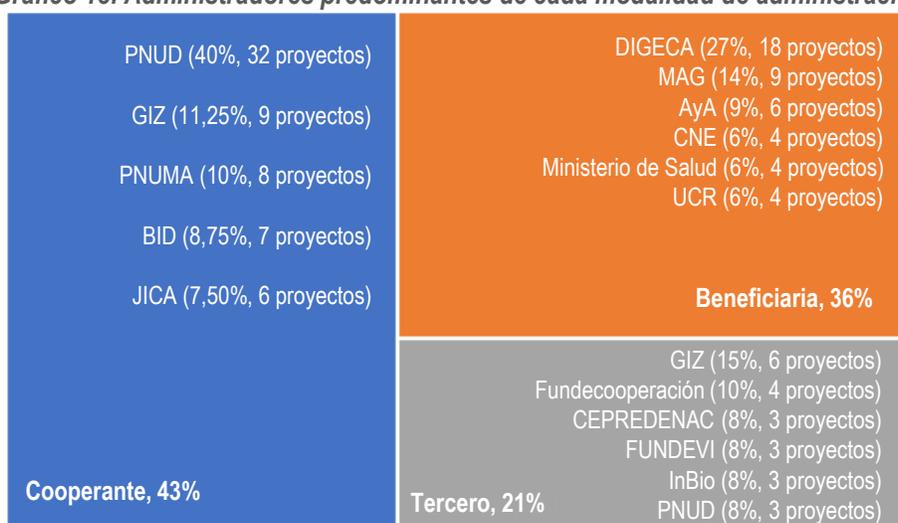
1. Diferencias por modalidades de administración de los recursos y de la ejecución de los proyectos

Existen diferentes posibilidades a la hora de administrar y ejecutar los proyectos de CINR. En este apartado se muestra cómo se comportan en la práctica, tanto cuando son consideradas por separado como cuando se tienen en cuenta de manera agrupada. Comenzando por las **modalidades de administración**, existen tres formas distintas, según la información proporcionada por la base de datos de proyectos. Clasificándolas de manera descendente según la frecuencia de su utilización, son las siguientes:

⁸² GEF Secretariat Review for Full/Medium-Sized Projects* THE GEF/LDCF/SCCF/NPIF TRUST FUNDS.

1. Los recursos pueden ser administrados por el **cooperante**. Esta modalidad de administración es la más frecuente, ya que es utilizada en un 43% de los proyectos (80 de 185). Destacan en número los administrados por el Sistema de Naciones Unidas, en la mayoría por el PNUD (32 proyectos) seguidas del PNUMA (8 proyectos); por agencias de cooperación bilaterales como la GIZ (9 proyectos) o JICA (6 proyectos) o por bancos de desarrollo como el BID (7 proyectos). La fuente cooperante que utiliza más esta forma de administración en términos relativos es el GEF⁸³, que recurre a ella en un 78% de los casos⁸⁴.
2. Los recursos también pueden ser administrados por la **institución beneficiaria**. Eso ha sucedido en un 36% de los proyectos de la base de datos (66 de 185), concentrados en 17 instituciones de ámbito estatal. Las instituciones beneficiarias que han administrado un mayor número de proyectos en términos absolutos han sido MINAE (DIGECA) (18 proyectos), MAG (9 proyectos), AyA (6 proyectos), y CNE, MINSA y UCR (cada uno con 4 proyectos).
3. Finalmente, cabe la posibilidad de que los recursos sean administrados por una institución que no es ni la receptora ni la donante; es decir, por un **tercero**. Esta opción puede ser solicitada por el beneficiario o, más frecuentemente, puede responder a una exigencia de la fuente cooperante. En la base de datos, un 21% de los proyectos tienen esta forma de administración. Existen ejemplos de administración por parte de una ONG como Fundecooperación, entre otras, o por centros de investigación, entre los que destaca INBio.

Gráfico 13. Administradores predominantes de cada modalidad de administración



Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos

Las proporciones entre las formas de administración de los proyectos según su **temática central**⁸⁵ no son idénticas. Son los proyectos de adaptación al cambio climático los que muestran una pauta algo diferente, con una mayor presencia de proyectos administrados por un tercero y por el cooperante. El gráfico 14 muestra la proporción de cada tipo de administración por temática.

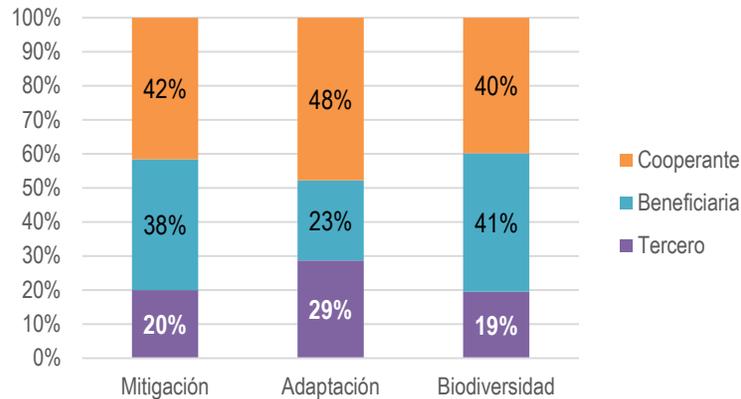
⁸³ Como se ha mencionado anteriormente en el documento, en el caso del GEF, por "cooperante" se debe de entender la agencia implementadora que administra los fondos en su nombre.

⁸⁴ Para este análisis se han despreciado las fuentes cooperantes de las que había 3 proyectos o menos en la base de datos de proyectos.

⁸⁵ Considerando todos los proyectos que aportan significativamente o principalmente a una temática (variables 1 y 2 de la base de datos de proyectos).

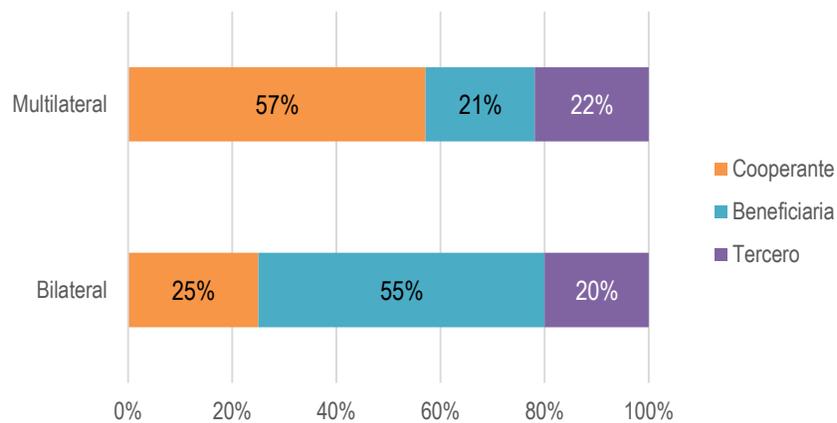
La mayor parte de los **fondos bilaterales** son administrados por el beneficiario (55%), mientras que los de **origen multilateral** suelen serlo por el cooperante (57%). Por ejemplo, los proyectos del GEF y del Sistema de Naciones Unidas suelen tener administración propia o, en algunos casos, son administrados por un tercero, mientras que la cooperación americana suele propiciar la administración por parte del beneficiario. También existen excepciones a esta tendencia, como los fondos de origen alemán, habitualmente administrados por el cooperante o por un tercero. Finalmente, cooperantes como el PNUD, el BID, el PNUMA y la AECID han utilizado las tres formas de administración de recursos.

Gráfico 14. Modalidad administrativa por temática, 2010-2018.



Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos

Gráfico 15. Modalidad de administración de fondos por tipo de fuente, 2010-2018.



Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos

Los proyectos de mayor volumen presupuestario suelen ser administrados por el cooperante (proyectos de hasta 45 millones de USD) o por un tercero (hasta 31 millones), más que por el beneficiario (el volumen máximo en este caso es de 9 millones). En los proyectos administrados por el beneficiario o por un tercero, la mayor parte de la financiación proviene de la fuente cooperante (85% y 70% respectivamente), mientras que cuando administra el cooperante la financiación principal es aportada por la contraparte (42%). Se interpreta que este fenómeno responde al peso del GEF en la CINR en BioCC, cuyos proyectos son mayoritariamente administrados por la fuente cooperante y cuentan con una alta proporción de contrapartida.

Tabla 7. Distribución de la forma de administración según fuente de financiación (% vertical)

	Beneficiaria	Cooperante	Tercero	Total general
Monto Cooperación	85,27%	38,62%	70,34%	52,37%
Monto Contrapartida	10,37%	41,59%	11,46%	29,44%
Monto Cofinanciación	4,37%	19,80%	18,20%	18,19%

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de proyectos.

Considerando de manera conjunta la forma de administración y de ejecución, los proyectos pueden ser clasificados como **modelos monoactor**, cuando las dos funciones recaen sobre una misma institución, o proyectos con **modelos combinados**, cuando son dos instituciones diferentes las que se ocupan de cada una de estas funciones. En la base de datos, que constituye una de las principales fuentes de información de este apartado, se indica con claridad la institución o dependencia a cargo de la administración del proyecto, pero no sucede lo mismo en relación con las entidades ejecutoras, aspecto en el que la información es mucho menos clara.

Una de las variables registradas es la denominada **socio ejecutor principal**, que se define como los “socios que coadyuvan en la ejecución”. Esta manera de definir esta variable indica que no son las entidades sobre las que recae el grueso de la ejecución de los proyectos⁸⁶. Algunas de las entidades entrevistadas que figuran como instituciones beneficiarias declararon que ellas no eran las ejecutoras de los proyectos. Tras revisar las aclaraciones de la “Guía de actualización de la base de datos”, no es posible llegar a una conclusión definitiva sobre este aspecto, lo que indica que **la base de datos de proyectos no identifica a su ejecutor principal**.

Otras fuentes (entrevistas y encuesta, fundamentalmente) sí permitieron el análisis de esta cuestión. En concreto, los resultados de la encuesta muestran que las instituciones costarricenses son consultadas mayoritariamente (un 82,5%) sobre la mejor forma de gestionar los proyectos. Un 72,5% de las respuestas afirman que hubo consultas tanto sobre la forma de administración como sobre la de ejecución y otro 10% afirma que se consultó únicamente sobre la forma de ejecución. Obviamente, estas consultas no garantizan que el resultado final sea el preferido por la institución costarricense, pero sí suponen cierto nivel de intervención por su parte.

La consulta se produce a distintos niveles de la institución, en proporciones muy similares. La opción más frecuente es que se realice a nivel de jefes (algo más de un 36%), ya sean ministros o viceministros, o a nivel de dirección (casi un 34%). Pero también existen consultas a los responsables de proyectos (casi un 30%), especialmente cuando existen relaciones previas derivadas de intervenciones anteriores.

La respuesta de la institucionalidad costarricense a estas consultas está muy relacionada con la opinión que se tenga respecto de cuál es la mejor forma de administración y ejecución de los proyectos. Las opiniones sobre esta cuestión se encuentran muy distribuidas. Si se agrupan las respuestas de la encuesta que prefieren un modelo monoactor frente a un modelo combinado, el primero destaca algo sobre el otro (un 51,3%), aunque las opiniones se encuentran divididas prácticamente a la mitad. La respuesta que concentra individualmente una mayor tasa de respuesta es que tanto la administración de los recursos como la ejecución se encuentren a cargo del cooperante, con un tercio del total de respuestas (un 33,3%).

Los argumentos recogidos en las entrevistas muestran también una amplia diversidad de opiniones, si bien se ha detectado una cierta tendencia a preferir mantener la administración y ejecución de los proyectos en la institucionalidad costarricense. Sin embargo, el problema común de muchas instituciones de escasez de recursos y de falta de estructura, recomienda en muchas ocasiones que ambos aspectos queden fuera de la administración costarricense, si se desea que los proyectos realmente puedan avanzar.

Atendiendo a la encuesta y a las entrevistas realizadas, los **principales argumentos para preferir uno u otro tipo de forma de administración y ejecución** se identifican a continuación.

En los casos en los que se prefiere un **modelo combinado**, en el que **la administración de recursos esté a cargo del cooperante y la ejecución a cargo de la entidad beneficiaria**, se defiende la capacidad que tienen los cooperantes para blindarse ante eventuales injerencias políticas que puedan desviar la

⁸⁶ Además de que en un 41% de los casos se encuentra vacía, lo que parece confirmar esa misma idea.

naturaleza y fines de los proyectos. Pero se indica también que la ejecución debe ser asumida por una institución del país porque, en caso contrario, quedan casi invisibilizadas, de manera que las personas y organizaciones que participan en el proyecto en terreno solo identifican a la entidad cooperante. Esto también sucede cuando las agencias implementadoras constituyen unidades ejecutoras, a las que se les reconoce una alta eficiencia, pero cuyo compromiso se establece con la institución que los contrata. Lo mismo sucede en el caso de los consultores. Según las personas que defienden estas posiciones, una de las consecuencias de ceder la responsabilidad de la ejecución es la pérdida de posicionamiento de las instituciones costarricenses, que son percibidas, más bien, como acompañantes en la ejecución.

Quienes consideran que es preferible utilizar un **modelo monoactor**, pero **a cargo de la institución costarricense**, se basan más bien en que se prefiere que el cooperante no intervenga tanto, bien por cuestiones vinculadas a condicionalidades en la ejecución (con las posibles dificultades de adaptación a la realidad del país), bien porque se percibe que cuando la administración del proyecto queda del lado del cooperante, el estado costarricense pierde información valiosa sobre el uso de los recursos e incluso la capacidad de poder opinar sobre el mejor modo de hacerlo. Argumentos similares son esgrimidos también en los casos en los que se prefiere que la administración quede del lado de la institucionalidad nacional, aunque la ejecución descansa en el cooperante. Se dice es que, de este modo, queda de este lado la posibilidad de controlar la calidad de la ejecución a cabo y los requisitos relativos a la ejecución.

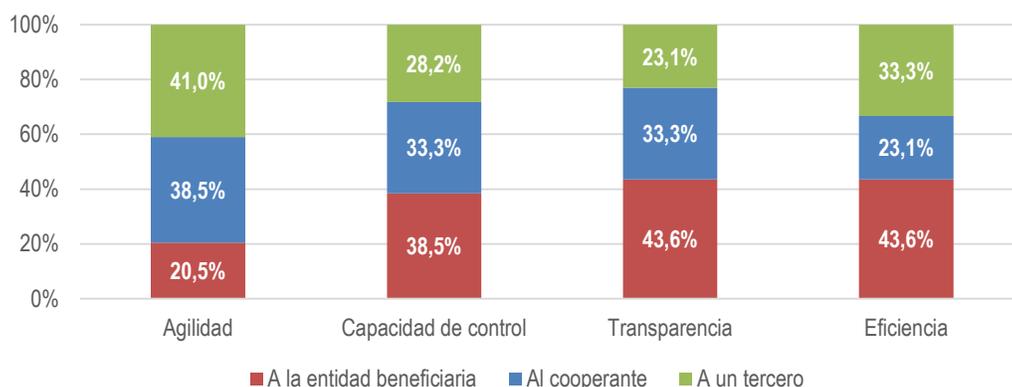
En las entrevistas se han realizado valoraciones sobre las ventajas y desventajas de contar con **unidades ejecutoras** en las entidades beneficiarias, que incluyan personal externo, lo que en ocasiones es una exigencia del cooperante. La principal ventaja es que añaden mucha experticia al proyecto, puesto que suele tratarse de consultores, a veces internacionales, con experiencia en la ejecución de proyectos similares. La otra cara de la moneda es que esta forma de funcionar dificulta el fortalecimiento institucional, debido a la “fuga de cerebros” que se produce cuando el proyecto acaba.

Por último, cuando se prefiere que la ejecución del trabajo se encuentre **a cargo de un tercero**, lo que se destaca son las ventajas que ofrece esta modalidad en términos de agilidad y de orden y control de la ejecución. Se afirma que de este modo la institución costarricense puede centrarse en revisar los avances, dar seguimiento al conjunto y garantizar que la ejecución se dirija en la dirección deseada. Otra razón por la que se considera ventajosa la administración y/o ejecución por parte de un tercero es que suele tratarse de entidades especializadas en la temática que se aborda, que aportan mucho conocimiento específico y que en muchas ocasiones actúan como facilitadores, fomentando la comunicación entre las partes y dotando al proceso de mayor agilidad. En sentido negativo, se apunta a que cuando un proyecto es gestionado por un tercero no siempre existe la posibilidad de garantizar el ajuste a estándares de derechos humanos, género, transparencia, rendición de cuentas etc. Por ello, a veces se prefiere asignar únicamente algún componente concreto, y no el proyecto en su totalidad.

Hay que reseñar que incluso cuando se prefiere una administración y ejecución única por parte del cooperante, se destaca que la institucionalidad costarricense deba estar presente, de manera que exista una coordinación plena entre ambas partes.

Las distintas formas de administración y ejecución de los proyectos han sido valoradas también según la **presencia o ausencia de ciertos atributos**. En relación con la forma de administración, la que corre a cargo de un tercero es la que se considera más ágil y también bastante eficiente, como puede verse en el gráfico 16. La forma menos eficiente, según las respuestas de la encuesta, es la que encabeza un cooperante, que en el resto de las cuestiones ocupa siempre posiciones medias. Finalmente, cuando es la entidad beneficiaria quien administra, las ventajas se centran en la transparencia y en la capacidad de control. Curiosamente es también la forma más valorada en términos de eficiencia, a pesar de que queda en último lugar en agilidad, lo que resulta un tanto contradictorio.

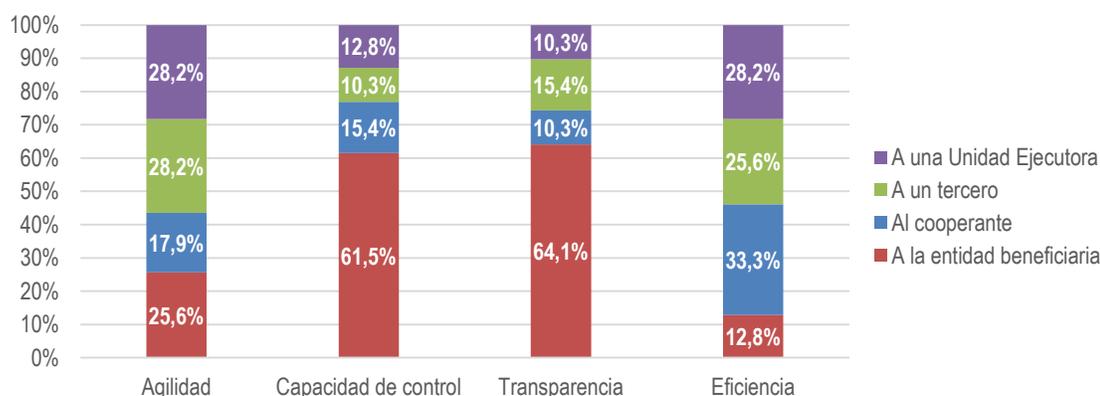
Gráfico 16. Atributos por modalidad de administración



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

En cuanto a las modalidades de ejecución, los resultados son algo diferentes y mucho más claros que en el caso anterior. **La forma preferida de ejecución es la realizada por el propio beneficiario**: obtiene las mejores valoraciones en capacidad de control y en transparencia, con una amplia diferencia respecto del siguiente (de casi 50 puntos), pero queda en tercera posición en agilidad (a menos de 3 puntos por detrás de los primeros) y el último en eficiencia. Las valoraciones del resto de las posibilidades son similares entre sí, aunque queda ligeramente por encima del resto la ejecución a cargo de una Unidad Ejecutora, que es la forma de ejecución considerada más ágil y eficiente.

Gráfico 17. Atributos por modalidad de ejecución



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

Curiosamente, en las entrevistas hay quien manifiesta que la pérdida de control que percibe la entidad beneficiaria cuando es el cooperante quien ejecuta el proyecto es una “falsa noción”, ya que existen una serie de procedimientos preestablecidos, conocidos por ambas partes, que son objeto de seguimiento. A cambio, la administración o ejecución por parte del cooperante tiene la ventaja de que cuenta con una estructura consolidada con experiencia en este tipo de proyectos y que con frecuencia aportan recursos humanos, reduciendo la carga de trabajo de las instituciones beneficiarias.

2. Implicaciones de las condicionalidades

La condicionalidad, históricamente, se ha concebido como el establecimiento de condiciones ligadas a la provisión de beneficios (préstamos, alivio de deuda o ayuda exterior). Estas condiciones pueden ser **ex-**

ante o ex-post, es decir, o bien se deben cumplir antes de recibir dichos beneficios o una vez recibidos. En la CINR, las condiciones se establecen con la idea de maximizar el costo-beneficio de las ayudas, bien sea con el objetivo de obtener un retorno sobre los beneficios para el país donante o para promover el cumplimiento de una serie de lineamientos políticos por parte del país receptor para garantizar ciertos resultados. El ejemplo principal del primer tipo es la denominada “**ayuda atada**” que se refiere a las ayudas en la que la adquisición de bienes y servicios involucrados se limitan a aquellos provenientes del país o grupo de países donantes. En cuanto al segundo tipo, también llamadas **condicionalidades políticas**, suelen estar vinculadas al respeto de ciertos derechos humanos por parte de los países demandantes de ayuda.

Las condicionalidades han sido objeto de debate en las últimas décadas. Tanto porque se han podido considerar instrumentos de imposición o coerción por parte de los países receptores, como porque se ha dudado de su eficacia para promover ciertos principios. Por ello, en la Declaración de París (2005) y más tarde en la Agenda de Acción de Accra (2008) los donantes se comprometieron a que, en la medida de lo posible, basarían sus condiciones en las políticas de desarrollo de los países y que serían acordadas de manera conjunta con el país receptor. Estos dilemas, unidos al nuevo panorama internacional, en los que se ha reforzado la relación entre los países del norte y del sur más allá de la cooperación, en las que han aparecido nuevos actores oferentes de cooperación y nuevas modalidades de cooperación, ha hecho que el **carácter de la condicionalidad haya cambiado**, y que estas se encuentren cada vez menos, al menos de forma explícita, en las iniciativas de cooperación.

En general, en las entrevistas mantenidas se confirma la tendencia de disminución de condicionalidades de la CINR, pero también se hace patente la **falta de claridad del término condicionalidad**. Se enumeran diferentes casos que pueden considerarse requisitos u orientaciones estratégicas en la solicitud, diseño, ejecución, seguimiento o financiación de los programas y proyectos más que condicionalidades. Por ejemplo, en el caso de proyectos que únicamente pueden dirigirse a unos cuantos temas o en el caso de los proyectos regionales en los que el país se incluye a una propuesta prácticamente confeccionada. Otro ejemplo mencionado es el requerimiento de cierto porcentaje de cofinanciamiento por parte del país demandante de la ayuda.

Sin embargo, también se mencionan ejemplos de condicionalidades que guardan similitudes con una forma laxa de “ayuda atada” o con condicionalidades políticas. En cuanto al primer tipo, se indica que ciertos proyectos tienen una implicación obligatoria de los socios cooperantes en diferentes partes del ciclo de proyecto. El ejemplo más citado es cuando se demanda una estructura de implementación específica en la que la gestión debe correr a cargo de la propia agencia cooperante o, en la misma línea, cuando se exige un porcentaje de consultores nacionales de la agencia cooperante.

En cuanto al segundo tipo, se mencionan casos recientes en los que se tienen que **garantizar ciertos estándares**, como el monitoreo ambiental, la participación ciudadana o el enfoque de género, que se pueden considerar condicionalidades en su sentido clásico. A la hora de valorar su eficacia, se describe que muchas veces este tipo de medidas han servido como procesos de aprendizaje e incluso han llevado a la instalación de herramientas, más allá de las iniciativas concretas. Por ejemplo, se habla de que el mecanismo de consulta de pueblos indígenas, requerimiento de ONU REDD+, se está utilizando por otras instituciones nacionales fuera de ese marco. En otras ocasiones la condicionalidad se refería a medidas que ya se estaban poniendo en marcha, lo que ha servido para reforzarlas. Por ejemplo, se habla de la incorporación del enfoque de género y la participación de mujeres en los proyectos, como parte del convencimiento de las organizaciones costarricenses, a la vez que como objetivos de las iniciativas de cooperación.

En conclusión, aunque es cierto que las condicionalidades han decrecido en los últimos años en Costa Rica, siguen existiendo algunos ejemplos de condicionalidades de “ayuda atada” y condicionalidades políticas. Por otra parte, aunque no sean condicionalidades como tal, el nivel de especialización y de requerimientos exigidos por parte de los países u organismos multilaterales oferentes y en especial por los fondos globales, ha aumentado de forma significativa, incrementando la dificultad para acceder a ellos y ralentizando los procesos. Asimismo, se observa que los efectos de las condicionalidades no son siempre valorados como negativos, sobre todo en cuanto a las condicionalidades políticas, en los que se observan casos en los que se propician los aprendizajes y la instalación de capacidades.

Con el objetivo de ilustrar el tema de la condicionalidad, se presenta a continuación una ficha sintética de dos fuentes de cooperación que, según la información recogida en las entrevistas celebradas, muestran un diferente nivel en términos de condicionalidad. Uno de los casos hace referencia a una fuente de cooperación bilateral y el otro a cooperación multilateral y han sido elaboradas a partir de información documental.

Alemania

Los **lineamientos para la cooperación financiera y técnica bilateral con socios de la cooperación para el desarrollo alemana** fueron acordados en 2007 por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Economía y Tecnología, para orientar los esfuerzos del gobierno alemán en materia de cooperación técnica y financiera.

El procedimiento de solicitud de cooperación financiera y técnica se divide en tres fases principales.

- (1) El gobierno alemán analiza si las propuestas de iniciativas de desarrollo son elegibles según los **objetivos, principios y lineamientos de la cooperación alemana, los criterios del sector de la intervención** y las **prioridades del país receptor/asociado**, además del **volumen de financiación** que requeriría dicha intervención y sus usos.
- (2) Si se considera que la iniciativa es pertinente y factible, se requiere a la agencia implementadora que realizó la propuesta la elaboración de un documento de **evaluación inicial** del proyecto/programa con los siguientes apartados:
 - La situación económica del país con una **justificación** de la necesidad de implementar el programa o proyecto.
 - Una **propuesta técnica del diseño e implementación** que incluya alternativas de diseño y posibilidades de colaboración con el sector privado.
 - La situación legal, organizativa, administrativa y económica de la **agencia implementadora** señalando las necesidades de apoyo experto o formación para el desarrollo de la iniciativa.
 - Los **costos totales y fuentes de financiación**.
 - **Impactos** económicos, socioeconómicos, socioculturales, de género y medioambientales, aspectos empresariales, **riesgos** y probabilidades de éxito y **valoración del público beneficiario** en cuanto al proyecto o programa.
 - Definición de objetivos medibles, los resultados previstos y **plan de monitoreo**
- (3) Si los resultados de la evaluación inicial son positivos, la agencia implementadora presenta una **propuesta** al gobierno alemán, definiendo el alcance y el contenido de la intervención. La decisión final se comunica al país receptor.

Los siguientes requisitos deben ser considerados en todas las intervenciones con asistencia (técnica o financiera) del gobierno alemán, algunas de ellas podrían considerarse condicionalidades:

- **El gobierno alemán interviene en la fase de diseño** y espera un seguimiento de la planificación por parte del país receptor.
- **Los grupos beneficiarios y afectados deben participar** en la preparación, formulación e implementación de las intervenciones.

- **La agencia implementadora** escogida por el país asociado deberá tener capacidad de ejecutar el proyecto.
- **La contraparte** debe asegurar la financiación total; proporcionar terrenos y edificios; nombrar oportunamente personas expertas y personal auxiliar; participar en la formación de expertos; prestar apoyo y protección a los consultores; conceder los permisos necesarios; eximir a las organizaciones ejecutoras alemanas de todos los impuestos y otras cargas públicas en el país asociado en relación con sus tareas; en el caso de contribuciones directas del gobierno alemán, exención de todos los impuestos y otras cargas públicas en el país asociado por los materiales suministrados, y si es necesario, pago de tales cargas por el organismo de ejecución del proyecto. Asimismo, los **costos recurrentes** son responsabilidad, con ciertas excepciones, del país receptor. Todos los ingresos en la moneda del país asociado (los llamados **fondos de contrapartida**) que se acumule durante la cooperación (por ejemplo, del diferencial de intereses en el marco de la cooperación financiera) es propiedad del país asociado. Si se acumulan cantidades considerables de fondos de contrapartida, los fondos deben utilizarse para objetivos de desarrollo en el país asociado.
- En algunos casos se considera necesario que el **gobierno alemán preste apoyo en forma de personal o material**.
- **El gobierno alemán puede solicitar o recomendar** --generalmente en línea con las recomendaciones hechas por otros organismos bilaterales o donantes multilaterales-- que el socio tome ciertas medidas, que deberán ser tales que sea razonable esperar que se cumplan o se logren los objetivos. Pueden referirse a la creación de estructuras macroeconómicas, sectoriales, subsectoriales y regionales adecuadas, pero también a cuestiones específicas relacionadas con proyectos y programas.
- **El gobierno alemán participa en la coordinación de las contribuciones** con otros instrumentos de financiación (si los hubiera).

Tras describir las fases y los requisitos para ser beneficiario de la cooperación alemana se puede concluir que existen ejemplos de ambos tipos de condicionalidad, esto es, tanto política como de implicación del país cooperante en decisiones de la gestión de la ayuda. Por ejemplo, en cuanto al primer caso, se indica que debe haber participación de los grupos beneficiarios y afectados, y en cuanto al segundo, se menciona que el gobierno alemán participa en el diseño de los proyectos.

GEF – Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Agencias del gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, entre otros posibles socios, pueden solicitar apoyo financiero al GEF para implementar proyectos y programas en los países receptores.

Los **criterios de admisibilidad** generales de cualquier proyecto o programa del GEF son los siguientes:

- Se lleva a cabo en un **país admisible** (si ha ratificado las 6 convenciones y convenios cuyo mecanismo financiero el GEF o si puede recibir préstamos del Banco Mundial o asistencia técnica del PNUD).
- Es impulsado por el país y coincide con las **prioridades nacionales** dirigidas a apoyar el desarrollo sostenible.
- Considera una o varias estrategias de las **esferas de actividad del GEF** (por ejemplo, biodiversidad, adaptación al cambio climático y mitigación del cambio climático).
- Solicita financiamiento para los **costos incrementales** para que un proyecto con beneficios nacionales llegue a generar **beneficios ambientales mundiales**.
- Es ratificado por el **Coordinador de Operaciones (CdO)** del país donde se vaya a ejecutar o de los coordinadores de todos los países participantes, en el caso de proyectos regionales. En los proyectos globales no se requiere una carta de ratificación.
- **Participación del público** en el diseño e implementación de los proyectos, en los procesos de difusión de la información, consulta y participación de las partes interesadas, siguiendo la *Política sobre participación pública en los proyectos financiados por el GEF*.
- Elección por parte del proponente del proyecto de un **organismo del GEF**, entre los que se encuentran

algunos bancos de desarrollo y NNUU, que será su socio en todas las etapas del proyecto o programa y el responsable de su desarrollo e implementación.

Existen diferentes posibilidades de financiamiento, con diferentes finalidades y alcances y determinados procesos para acceder al financiamiento. A continuación se enumeran algunas de las características principales de dichos procedimientos.

Proyectos grandes (PGa) (más de \$2 millones de USD en fondos del GEF)

Los PGa tienen cuatro pasos principales:

1. **Aprobación del programa de trabajo por el Consejo del GEF.** El proponente de la intervención completa la plantilla de la **Ficha de identificación del proyecto (FIP)** que incluye: la información y justificación del proyecto y la aprobación/ratificación del/de los CdO y el/los organismo(s) del GEF. La FIP es revisada previamente por la Secretaría, el panel asesor científico y técnico (STAP), las secretarías de las convenciones y los convenios pertinentes y otros organismos del GEF que presentan observaciones.
2. **Ratificación del proyecto por el Director Ejecutivo.** El proponente y el organismo del GEF deben elaborar un **Documento de proyecto** en un plazo máximo de 18 meses desde la aprobación del FIP para la ratificación del Director Ejecutivo, que incluye: información y justificación del proyecto (con información adicional no incluida en la etapa del FIP), certificación por parte del/de los organismo(s) socios del GEF y cuatro anexos del marco de resultados del proyecto, de respuestas a las observaciones del FIP, del estado de implementación de las actividades de preparación del proyecto y uso de los fondos y el calendario de reflujos previstos. Este documento debe cumplir con los criterios de revisión, presentar las cartas de cofinanciamiento confirmadas y desarrollar las herramientas de finalización, monitoreo y medición.
3. **Aprobación del proyecto por el Organismo del GEF (procesos internos)**
4. **Terminación del proyecto y evaluación definitiva.** El Organismo del GEF presenta a la Secretaría informes anuales de la implementación del proyecto y un informe evaluativo final, y al Administrador fiduciario un informe de cierre financiero.

Proyectos medianos (PMe) (hasta \$2 millones de USD en fondos del GEF)

Los PMe pasan por un proceso de aprobación simplificado:

1. **Aprobación del proyecto por el Director Ejecutivo.** El proponente de la intervención completa la plantilla de **Solicitud de aprobación del proyecto mediano** que incluye: la identificación y justificación del proyecto y la aprobación/ratificación por parte del/de los coordinador(es) de operaciones y el/los organismos del GEF y dos anexos del marco de resultados del proyecto y calendario de reflujos previstos.
2. **Aprobación del proyecto por Organismo del GEF (procesos internos)**

Actividades habilitantes

Este tipo de proyectos ofrecen financiamiento para la elaboración de un plan, estrategia o programa nacional con el fin de cumplir con los compromisos asumidos en las convenciones o convenios cuyo mecanismo financiero es el GEF. Puede seguir dos vías de aprobación:

- **Procedimientos acelerados:** El país prepara una **solicitud de actividades habilitantes** que incluye los identificadores del proyecto, la justificación de las actividades habilitantes y la aprobación/ratificación por parte del/de los coordinador(es) de operaciones y el/los organismos del GEF. Una vez aprobada por el Director Ejecutivo de la Secretaría del GEF, se firman un acuerdo de donación con el país y comienza la implementación.
- **Procedimientos regulares:** Para montos superiores a los aprobados por la convención o convenio, el proceso de revisión y aprobación sigue los mismos pasos que el PGe o los PMe según sea el monto de financiamiento.

Programas

El proceso de aprobación de un programa implica:

1. **Aprobación del Documento marco del programa por el Consejo del GEF.** El Organismo del GEF prepara

un **Documento marco del programa (DMP)** que incluye la identificación y justificación del programa, la aprobación/ /ratificación por parte del/de los coordinador(es) de operaciones y el/los organismos del GEF y un anexo con la lista de subproyectos en el marco del programa. El desarrollo del DMP requiere participación de las partes interesadas. La Secretaría, el STAP, las secretarías relevantes de las convenciones y convenios, y los organismos pueden hacer observaciones. La Secretaría garantiza que el DMP cumpla con criterios de admisibilidad, disponibilidad de recursos, consistencia, diseño y financiamiento y plan de seguimiento y evaluación.

2. Ratificación del Director Ejecutivo de los proyectos enmarcados en un Programa según proceso de proyectos grandes o medianos.

Tras describir los criterios de admisibilidad y las características de los diferentes tipos de financiamiento, se pueden encontrar ejemplos de condicionalidad política –en concreto, que se requiera la participación del público en el diseño, implementación y difusión de los proyectos– y también de condicionalidad más clásica, por ejemplo, que todas las iniciativas financiadas por el GEF deben ser gestionadas por un organismo del GEF (bancos de desarrollo y NNUU). No obstante, la característica más reseñable del GEF es la dificultad de los procedimientos para acceder a su financiamiento.

Comparando ambos casos, se puede observar una complejidad superior en los procedimientos para financiar proyectos con el GEF que con la fuente bilateral. En cuanto a los ejemplos de condicionalidad, estos son muy similares. En ambos se exige la participación de los beneficiarios y existe un involucramiento de los cooperantes en los proyectos. No obstante, se observa una mayor implicación (al menos directa) del gobierno alemán en el diseño del proyecto, mientras que el GEF predetermina la forma de administración y de implementación de los proyectos que financia.

G. Formas y modelos innovadores

La cooperación puede considerarse innovadora por su forma o por su contenido. En cuanto a la **forma**, se consideran así modalidades de cooperación como la Cooperación Sur-Sur y la Triangular y también las formas alternativas de diseñar, implementar y evaluar iniciativas concretas, como por ejemplo, la co-creación o la co-gestión.

En cuanto al **contenido**, se consideran intervenciones innovadoras las que se basan o promueven ideas transformadoras como, por ejemplo, el uso de tecnologías que aporten soluciones novedosas a problemas existentes. A partir del análisis de los documentos de los proyectos y de la información de las entrevistas, se han podido identificar algunas prácticas que pueden ser consideradas así. Los temas de cambio climático y biodiversidad se encuentran muy ligados al uso de nuevas tecnologías que aceleren la mitigación y promuevan técnicas de adaptación y de cuidado de la biodiversidad. Por ejemplo, en varios proyectos, se incorporan actividades innovadoras para reducir las amenazas del cambio climático y la contaminación o se emplean nuevas tecnologías para la conservación o restauración de ecosistemas concretos. La innovación promovida por el contenido de los proyectos puede ser muy relevante, pero no está relacionada con la propia cooperación internacional.

1. La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST)

La **Cooperación Sur-Sur (CSS)** es la modalidad de cooperación internacional que se desarrolla entre países en desarrollo con un nivel similar de capacidades y que tiene como propósito resolver problemas comunes a través de esfuerzos conjuntos. Este tipo de cooperación suele concretarse en intercambios de conocimientos, capacidades o experiencias exitosas, que no requieren más financiación que los costos de dichas actividades, que suelen compartirse entre los socios (un socio comparte los recursos y el otro asume los gastos que implica recibir esos recursos).

La **Cooperación Triangular (CT)**, implica a tres actores: un país emergente que actúa como oferente, dotando normalmente de medios técnicos y humanos, un organismo multilateral o país donante tradicional que actúa como facilitador, dotando normalmente de recursos financieros, y un país receptor en calidad de beneficiario, que también puede añadir sus propios recursos. Este esquema de financiación estándar puede mostrar variaciones: por ejemplo, es posible que la cooperación se realice entre tres países en desarrollo, que los dos países en desarrollo actúen como oferentes y beneficiarios al mismo tiempo o que participe un mayor número de países.

Hay que estar abierto a todas las opciones nuevas y los tipos de cooperación que llegan son también normales. Antes se hablaba de triangular. Yo he estado en [...] pentacooperaciones donde hay cinco países metidos que no son de la región. Uno le ayuda al otro, el otro al otro... hasta con cinco [...]. El asunto no es de tres, sino de más de más actores. Inventos de cosas nuevas que aparecen.

La cooperación sur-sur y la triangular surgen como **complemento a los mecanismos tradicionales**, como respuesta a la demanda de una mayor horizontalidad en el ámbito internacional y con el objetivo de fomentar las capacidades y la interrelación entre los países en desarrollo⁸⁷. En las últimas décadas prácticamente todos los países del sur global han participado de manera creciente en estos esquemas. La evidencia señala que la CSST es un mecanismo **altamente efectivo**, que consigue promover la solidaridad, reciprocidad y cooperación horizontal y no condicionada. En la actualidad, la **disminución de la AOD** concede una mayor importancia a estas formas más innovadoras de cooperación, lo que es resaltado por los informantes clave, quienes afirman que son una manera de compensar en parte la disminución de la cooperación tradicional.

En Costa Rica, estas modalidades de cooperación se encuentran en la POLCI 2014-2022 y son reguladas en 2008 por el Reglamento del Artículo 11 de la LPN. Costa Rica es oferente y demandante de estos tipos de cooperación, si bien en los 16 proyectos de la base de datos que figuran como CSST Costa Rica actúa como receptora de la cooperación (14 proyectos de cooperación sur-sur y 2 de cooperación triangular).

Los dos proyectos de cooperación triangular tienen a las agencias Expertise France y a la GIZ como facilitadores y en ellos participan, respectivamente, Perú y el Reino de Marruecos. En la cooperación sur-sur destaca claramente la colaboración con México (4 proyectos), seguida por la mantenida con Colombia (2 proyectos).⁸⁸ La mayor parte de estos proyectos abordan el tema de la biodiversidad y la institución con mayor presencia en este tipo de proyectos es AyA, con un total de 6.

La valoración general sobre su potencial para facilitar **aprendizajes cruzados** es muy positiva por parte de los informantes, porque se considera que el país tiene “muchísimo que dar y que aportar”. Pero también se menciona que deben actuar como complemento de las ayudas tradicionales y no como sustituto.

Como ilustración a lo mencionado en este apartado, se incluyen a continuación dos ejemplos de proyectos reales de este tipo de cooperación que se han desarrollado en la etapa analizada.

Cooperación Triangular entre Costa Rica, el Reino de Marruecos y la República Federativa de Alemania (Id.333)

Este proyecto se encuentra enmarcado en el Fondo Regional de Cooperación Triangular en América Latina y el

⁸⁷ En concreto, las primeras menciones de este tipo de cooperación se encuentran en el Programa de Acción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en 1974 y en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) y fueron definidas detalladamente en el Documento de Nairobi (2009).

⁸⁸ En la base de datos de proyectos se indica que el otro país con el que se han realizado más proyectos de cooperación sur-sur es Corea (4 proyectos). Sin embargo, en la última revisión del informe, el ET aclara que estos proyectos son de cooperación norte-sur y no sur-sur y que existe un error en la base de datos.

Caribe de la GIZ y se desarrolló durante 2 años entre 2017 y 2019. El Fondo Regional alemán busca facilitar a los países involucrados el aprendizaje conjunto y sistemático sobre las posibilidades y los límites de la cooperación triangular.

Con el propósito de “mejorar el manejo y el uso sustentable de bosques, cuencas y áreas protegidas en el contexto del cambio climático” Costa Rica, Marruecos y Alemania llevaron a cabo este proyecto. El rol de los países fue el siguiente:

- Marruecos (país beneficiario): aportar conocimiento a Costa Rica en el manejo de cuencas y en la reducción de los impactos provocados por los incendios forestales.
- Costa Rica (país oferente sur): asistir a Marruecos en el desarrollo del ecoturismo y en la contabilización de los servicios ambientales de los bosques. Fundecooperación, conjuntamente con MINAE se encargó de la gestión del proyecto.
- Alemania (país oferente tradicional): facilitador en la intermediación entre los países garantizando la eficacia en los resultados. La GIZ coordinó el proyecto en Marruecos

Aunque el rol fue preestablecido de este modo, el país oferente sur, en este caso Costa Rica, también hizo el rol de beneficiario, igual que Marruecos hizo de país oferente por el intercambio de conocimiento mencionado arriba. En términos financieros, hubo un presupuesto de 900.000 € y se planteó que cada país aportara 300.000, en especie o monetario.

El proyecto se diseñó de una forma atípica, puesto que inicialmente cada país (Marruecos y Costa Rica) identificaron dos áreas en los que necesitaban ampliar su conocimiento y en las que el otro país tenía experticia. No obstante, los componentes del proyecto se definieron a lo largo de la implementación, de manera flexible e identificando progresivamente las actividades más adecuadas a realizar.

En la evaluación de los proyectos del Fondo, el presente proyecto se considera muy exitoso en cuanto a la apropiación de resultados según criterios OCDE/CAD (fue el que obtuvo una puntuación más alta en comparación con los otros 6 proyectos). Se consideró que la estructura triangular contribuyó al éxito del proyecto, puesto que la intermediación y coordinación propiciada por el socio alemán fue decisiva para la comunicación entre dos países con culturas e idiomas tan diferentes.

Cooperación Sur-Sur Costa Rica – México

La cooperación entre Costa Rica y México tiene como objetivo apoyar el desarrollo social y económico, trabajando conjuntamente para encontrar soluciones a los problemas que enfrentan sus sociedades, a través de la cooperación bilateral, regional y trilateral. En este sentido, se han hecho esfuerzos para consolidar la cooperación triangular y sur-sur, con el fin de incrementar el intercambio de experiencias y conocimientos que complementen las capacidades existentes en los dos países.

La cooperación entre estos países no ha sido únicamente bilateral, Costa Rica también ha sido beneficiaria de importantes iniciativas regionales, como el Programa Mesoamericano de Cooperación, por medio del cual cada año un gran número de costarricenses participa en cursos, seminarios y talleres de actualización y profesionalización.

Costa Rica es el único país centroamericano con el cual México desarrolla proyectos de investigación científica y tecnológica. Tras la evaluación positiva del Programa de Cooperación Técnica-Científica 2013-2015, se aprobó el de 2016-2018 y el 24 de octubre de 2019, en la XVII Reunión de Comisión Mixta correspondiente se aprobaron varios proyectos reforzando las relaciones de cooperación técnica.

En la base de datos existente hay cuatro ejemplos de proyectos de cooperación sur-sur con México dentro del ámbito técnico y científico. En total, tres casos de cooperación técnica, en el que México transmite su conocimiento a Costa Rica (mediante capacitaciones, talleres etc.) y en los que se implementa dicho conocimiento (por ejemplo, mediante proyectos piloto) y se realiza un seguimiento por parte de los dos países (pasantías, visitas). El último proyecto trata de un intercambio de experiencias y conocimientos mediante talleres, charlas y pasantías.

El proyecto de “Cuantificación de emisiones de gases de efecto invernadero en los sistemas de tratamiento de aguas residuales” (Id.69)⁸⁹, con una duración de dos años (2016-2018), fue valorado de manera positiva por la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica en la XVII Reunión ya mencionada. Esta iniciativa permitió conocer el alcance de la huella de carbono generado por las emisiones del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, así como la definición e implementación de acciones para la reducción y mitigación de emisiones en sus tres plantas de tratamiento de aguas residuales. Para ello, se celebró un taller sobre la metodología utilizada para la cuantificación de GEI impartido por una doctora experta del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Asimismo, se realizaron 3 visitas a terreno en plantas de tratamiento de Costa Rica, donde se pudo ilustrar en situaciones reales lo transmitido en forma teórica. La contraparte técnica costarricense del proyecto seleccionó una planta para la implementación de la metodología aprendida y desde México se enviaron algunas observaciones y comentarios con respecto al cálculo de emisiones.

Los ejemplos incluidos muestran que ambos tipos de cooperación incentivan el intercambio de experiencias entre países, si bien las relaciones suelen ser más estables y estructuradas en la cooperación sur-sur que en la triangular. Por ejemplo, existen comisiones mixtas y valoraciones institucionalizadas de las cooperaciones entre México y Costa Rica, sin embargo, en el caso de la cooperación triangular, los países participantes (al menos el otro país del “sur”) tienen una relación más flexible. Por otra parte, la participación de un tercer país se considera beneficiosa, en especial en los casos en los que es más difícil entablar una relación, por razones como las diferencias culturales o de idioma.

2. Innovación en el diseño, la gestión, la difusión, la evaluación y financiación de los proyectos de CINR

Al comienzo de la evaluación, se realizó una búsqueda documental sobre experiencias innovadoras en la cooperación internacional en los últimos años, tales como la plataforma de innovación *Work4Progress*⁹⁰ de la Fundación la Caixa. A partir del análisis de esa plataforma y de algunos artículos académicos sobre el tema, se identificaron los siguientes factores, presentes con frecuencia en las intervenciones innovadoras.

1. **Escucha e identificación de necesidades comunitarias.** Se pretende ir más allá en la relación con las comunidades implicadas, por ejemplo, mediante la escucha comunitaria con métodos como la etnografía (entrevistas sobre relatos y observación de los participantes), grupos de diálogo con fotos o búsqueda colectiva del sentido.
2. **Co-creación y prototipado de nuevas soluciones.** Se fomentan los talleres participativos que incluyan a diferentes actores (de nuevo, participación ciudadana) y el desarrollo y puesta a prueba de nuevos conceptos gracias al uso de prototipos.
3. **Exploración de instrumentos de escalado.** Aspirar a promover iniciativas de mayor alcance a nivel institucional (*scaling up*), aumentar el nivel de personas beneficiadas (*scaling out*) y permitir cambios culturales más profundos (*scaling deep*).
4. Formas alternativas de **gobernanza**, como los espacios multiactor en red, en los que apenas existen relaciones jerárquicas, se establecen relaciones con perspectiva de largo plazo y cuentan con una alta flexibilidad de entrada y salida de miembros, con la existencia de un socio facilitador.
5. **Sistemas de evaluación evolutiva.** Crear estrategias de seguimiento, evaluación y aprendizaje que aporten información a los programas sobre a) la interrelación entre los actores y los factores del ecosistema de desarrollo, b) los puntos de vista de cada actor sobre la intervención y los cambios que

⁸⁹ Proyecto del que se dispone de más información.

⁹⁰ <https://www.work4progress.org/>

se estén produciendo en el sistema, y c) los límites del sistema para dirigir las energías y los recursos a los factores y dinámicas relevantes.

6. **Estrategias de financiación.** Financiación combinada, patrón de asociación y mutua reciprocidad entre financiador y receptor.

Uno de los ejemplos recurrentes en el ámbito de la innovación son los *living labs*, que contienen varios elementos de los descritos anteriormente. Los *living labs*, que existen desde hace varios años, son bancos de pruebas reales en los que se experimenta, co-diseña e innova mediante redes de participantes diversos (desde universidades o empresas a ciudadanos). Esta idea ha tenido bastante trascendencia internacional, fomentando el intercambio de experiencias y la escalabilidad de programas. Promueve la innovación por las ideas que se puedan generar, pero sobre todo por la forma de relacionarse en espacios abiertos, de manera no jerárquica, no contractual, multidisciplinar etc. Algunos ejemplos son el proyecto de *Building Technologies Accelerator - Climate Kic*, en Europa, o la iniciativa Laboratorios Vivos en América Latina.

Los Living-labs en Costa Rica: un ejemplo de innovación

En Costa Rica, tuvo lugar en 2019 el 6º Laboratorio de Innovación Ciudadana de Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con la temática de medio ambiente y cambio climático. En él participaron 100 ciudadanos (en su mayoría mujeres) de 18 países iberoamericanos reunidos en la sede de la Universidad Earth en la ciudad de Liberia, provincia de Guanacaste. Como resultado, se presentaron 10 proyectos innovadores para proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático⁹¹.



Estos laboratorios buscan nuevas propuestas y soluciones innovadoras que generen beneficios sociales y medioambientales y son espacios para generar dichos productos de manera colaborativa, incluyendo la participación de las comunidades y colectivos locales. Un ejemplo de los proyectos en los que se trabajó, fue la construcción de un filtro hecho a base de lombrices para descontaminar el agua residual en comunidades sin saneamiento adecuado. La innovación en esta iniciativa surge por dos vías, la primera por los propios laboratorios (co-creación multidisciplinar, intercultural y trabajo con comunidades) y, la segunda, por el tipo de ideas propuestas que utilizan nuevas tecnologías y tecnologías “ancestrales” con una visión de innovación para el cuidado del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

El alcance del análisis realizado no ha permitido la identificación de innovaciones concretas relacionadas con el contenido de los proyectos de CINR realizados en el periodo, más allá de aspectos tales como la **financiación combinada**, en la que participan, por ejemplo, instituciones privadas (alianzas público-privadas). Por otra parte, en relación con las formas de **gobernanza**, en algunos proyectos de CINR pueden identificarse prácticas de **co-gestión técnica**, esto es, diferentes instituciones que se coordinan

⁹¹ <https://www.innovacionciudadana.org/LABICCR/>

para ejecutar un proyecto, compartiendo la responsabilidad en la toma de decisiones⁹². Este tipo de práctica promueve la participación de diferentes sectores en un mismo proyecto, de diferentes tipos de instituciones (públicas y privadas) y de diferentes niveles institucionales de competencia (por ejemplo, fomentando la participación de municipalidades y comunidades).

Esta cuestión fue analizada en una pequeña muestra de proyectos, que mostró que la información sobre la colaboración entre entidades suele limitarse (en 7 de los 13 casos analizados) a la representación del esquema organizativo o a una descripción de la función de cada actor, lo que dificulta identificar el tipo de relación que se establece entre ellos o los mecanismos de coordinación y, en consecuencia, también dificulta identificar si existen prácticas de co-gestión.

Un indicio de su existencia es la presencia de **comités técnicos**, juntas directivas o grupos de trabajo, integrados por organizaciones que comparten la responsabilidad de tomar decisiones sobre el desarrollo del proyecto. Aunque en los documentos de proyecto se menciona habitualmente que estas figuras desempeñan un rol decisivo en la orientación estratégica del proyecto, en los informes finales no siempre hay evidencias de que la consulta a estos comités se realice con frecuencia, ni de que su importancia sea tan grande. Y es que en ocasiones, más que co-gestión real, lo que se encuentran son casos de “aparición de co-gestión”, tal y como se describe en el cuadro de texto que aparece a continuación⁹³.

En ocasiones, las agencias implementadoras de los proyectos tienden a diseñar modelos de gobernanza que involucran a diversos actores en comisiones o grupos de trabajo específicos. Estas estructuras son inclusivas y tienden a la horizontalidad, ya que hay representación de diversos actores y sectores. Sin embargo, su análisis muestra que, en ocasiones, son estructuras rígidas, que han sido previamente definidas sin la participación de los agentes que posteriormente aparecen y que ven su rol limitado a cuestiones muy específicas.

Aunque estas estructuras pueden ser útiles en términos de facilitar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, no pueden considerarse propiamente estructuras de co-gestión, sino que responden, más bien, a un “efecto placebo”, en el que la participación de las organizaciones queda supeditada a tareas y productos concretos, convirtiéndose en una “parte del engranaje”, sin desempeñar un rol central en el proyecto.

En cuanto a la opinión de los responsables de proyectos sobre las características de esta práctica, se identifica que, cuando se produce de manera efectiva, la co-gestión promueve un mayor conocimiento sobre los actores que están trabajando en el territorio y un fortalecimiento de sus capacidades. Supone también un mayor compromiso y apropiación como resultado de la gestión compartida, un abordaje más integral cuando se hace desde diferentes perspectivas y una mayor sostenibilidad y escalabilidad de los resultados de los proyectos, una vez terminados.

Se muestran a continuación tres ejemplos de estructuras de gestión, identificadas a partir del análisis de proyectos específicos.

Proyecto Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) Quinta Fase Operativa (Id. 3)



Los proyectos que son ejecutados por el PNUD, tienen una estructura de cogestión alineada con el **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)**. El modelo de gobernanza del proyecto de Pequeñas Donaciones (PPD) involucró no sólo a la agencia implementadora, sus diferentes oficinas y a la institución contraparte, sino también a otros representantes institucionales, organizaciones no gubernamentales,

⁹² El involucramiento de ciertos grupos en momentos puntuales de un proyecto no debe considerarse co-gestión, ya que la participación debe estar vinculada a la toma de decisiones y a lo largo de todo el proyecto o de una parte significativa de él.

⁹³ Elaborado a partir de las entrevistas celebradas y de alguno de los informes finales de los proyectos.

agrupaciones de base, entre otros. Este modelo contempla los roles, así como el intercambio de información, de manera que se produzca la gestión articulada y horizontal. El proyecto PPD conformó dos Comités, integrados por diversos actores, que a su vez fueron los canales y mecanismos que aseguraron que los procesos de aprobación e implementación de subvenciones del proyecto fuesen sólidos desde una perspectiva ambiental, social y económica.

- El **Comité Directivo Nacional (CDN)** del PPD, es seleccionado por el o la Representante Residente del PNUD, y para el caso concreto del PPD estuvo integrado por especialistas del GEF, organizaciones de la sociedad civil, la Oficina País del PNUD y el Gobierno, con una mayoría de miembros provenientes del sector no gubernamental. Entre otras funciones este Comité contribuyó a unir las experiencias a nivel comunitario con la formulación de políticas nacionales. El CDN pudo constituir **Grupos de Asesoramiento Técnico (GAT)** con un grupo de expertos voluntarios para servir como un subcomité técnico, para la revisión de propuestas y en relación con áreas específicas de programación y desarrollo de asociaciones. Las principales funciones del CDN incluyen, entre otras: (i) ayudar a las Organizaciones de Sociedad Civil en la formulación de propuestas de proyectos; (ii) actuar como secretaria ex officio del CDN; (iii) asegurar un seguimiento y una evaluación sólidos del programa, incluidas visitas periódicas al sitio de los proyectos; (iv) movilizar recursos; (v) comunicar y difundir la información del PPD y (v) presentar informes globales, respuesta a auditorías y otras tareas estipuladas en sus términos de referencia.
- **Comité Asesor Técnico** del PPD Costa Rica, compuesto por seis expertos en las áreas temáticas prioritarias del PPD, es decir, turismo comunitario, manejo de incendios, corredores biológicos, agricultura sostenible y territorios indígenas. El Comité Técnico del PPD Costa Rica fue exclusivo de Costa Rica.

Ambos Comités fueron clave para asegurar que los procesos de aprobación e implementación de subvenciones del proyecto fuesen sólidos desde una perspectiva ambiental, social y económica.

En los documentos del proyecto se detalla que el PPD fue consistente con los resultados que se planteaban en el MANUD 2008-2012, es decir: desarrollo de capacidades de los actores locales para un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo; promoción de la participación efectiva de las personas en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; desarrollo de habilidades analíticas en organizaciones sociales para una participación pública informada y sostenida; cambios en las prácticas económicas y socioculturales en grupos prioritarios, a favor de la sostenibilidad ambiental y creación y fortalecimiento de redes sociales que funcionen bajo los principios de solidaridad y respeto a los derechos humanos.

Plataforma Nacional de Pesquerías Sostenibles de Grandes Pelágicos
(Id. 382)



El objetivo del proyecto, de 48 meses de duración (2016-2019), fue aumentar la sinergia y la participación de los actores nacionales e internacionales en las cadenas de valor de productores pesqueros sostenibles. Su fuente de financiación era el GEF y la agencia implementadora el PNUD.

En origen, el proyecto tenía una estructura de co-gestión puesto que contaba con un Comité de Dirección para su ejecución, asesoramiento, coordinación y seguimiento, integrado por PNUD, el MAG, el MINAE y, con voz pero sin voto, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). Este Comité tenía la responsabilidad de tomar decisiones de gestión del proyecto sobre la base de un consenso, cuando el Director Nacional así lo requiriera. Dicho Director Nacional del Proyecto, en este caso un funcionario del MAG, fue elegido por el Comité Directivo y su función era garantizar que el proyecto produjera los resultados esperados a los niveles de calidad requeridos, y en el tiempo y costo acordado. Por otra



parte, el PNUD designó una figura como garante del proyecto para cumplir funciones de seguimiento y vigilancia de su desarrollo.

No se dispone de informe final, pero en la página web del proyecto (<http://pelagicoscr.org/>) existe un informe de lecciones aprendidas con información sobre la eficacia de la estructura de gestión del proyecto entre las que destacan aspectos que funcionaron bien y otros que no lo hicieron tanto:

- El proceso participativo generó confianza y abrió canales de comunicación entre los actores participantes, lo que permitió contar con un equipo humano motivado y comprometido.
- Los actores que se integraron al diálogo desde el inicio se empoderaron rápidamente y contribuyeron a su difusión, ampliando así la convocatoria hacia otros actores recomendados por ellos mismos.
- La activa participación de actores institucionales con diferentes visiones y campos de acción (INCOPECA, INA, COMEX, MEIC, PROCOMER, otros) enriquecieron las propuestas en cuanto a fortalecimiento humano, desarrollo científico y tecnológico y desarrollo de negocios y oportunidades de comercialización, dando así a las pesquerías de grandes pelágicos una dimensión desde la que es posible aportar al desarrollo social, económico y científico sostenible de país.
- La integración en las fases finales de las entidades de gobierno relacionadas con comercio y exportación (COMEX, PROCOMER y MEIC) fue una oportunidad de tener un liderazgo institucional en esos ámbitos.
- La poca participación y compromiso por parte de actores institucionales clave que fueron convocados (MINAE, SINAC) podría evidenciar una visión o enfoque fraccionado desde las instituciones gubernamentales que gestionan los recursos marinos.
- La oportunidad de tener voz propia en un proceso de diálogo democrático público, instó al sector privado (sector productor (palangrero nacional), exportador y pesca turística y deportiva) a expresar su compromiso desde el inicio del proceso.
- La falta de respuesta de ONG conservacionistas a integrarse en la Plataforma de Diálogo muestra reticencia a aportar y relacionarse, como un actor más, con procesos de uso y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

Proyecto para facilitar la implementación y preparación para la mitigación FIRM (Id. 273)

FIRM

Facilitating
Implementation and
Readiness for
Mitigation

El proyecto tuvo una duración de 40 meses (2013-2016) y su objetivo principal fue apoyar el desarrollo de ganadería y vivienda bajas en emisiones. FIRM fue financiado por la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA) e implementado a través de PNUMA y el Centro PNUMA Risoe, con la orientación estratégica de la Dirección de Cambio Climático del MINAE, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), cada uno en el ámbito de sus competencias. Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible, por su parte, proporcionó apoyo técnico y administrativo para la ejecución.

Una persona informante vinculada al proyecto señaló que todos los documentos y resultados eran revisados y aprobados por Fundecooperación y la DCC y con el mismo sector. Es decir, las diferentes instituciones tomaban decisiones acerca del proyecto de manera horizontal. Asimismo, indicó que esta estructura fomentó el compromiso de todos los actores involucrados y el logro de los resultados planificados que continuaron después del proyecto.

4.3. Enfoques transversales: ¿realmente no se está dejando a nadie atrás?

A. Participación de agentes sociales

El sistema de CINR tradicionalmente ha seguido una estructura en la que las instituciones públicas de los países receptores son los actores clave en el desarrollo de los proyectos. Además de estas instituciones,

existen otros colectivos organizados que pueden participar en ellos, tales como las organizaciones de la sociedad civil⁹⁴, la academia o el sector privado. En el caso de los proyectos de CINR en BioCC⁹⁵, la **participación de estos sectores ha sido minoritaria**, especialmente en relación con la financiación de los proyectos, como puede verse en la tabla que aparece a continuación. En términos de ejecución, si bien la participación también es minoritaria, al menos posee un alcance más relevante⁹⁶.

Tabla 8. Proporción de proyectos en los que participa la sociedad civil o el sector privado

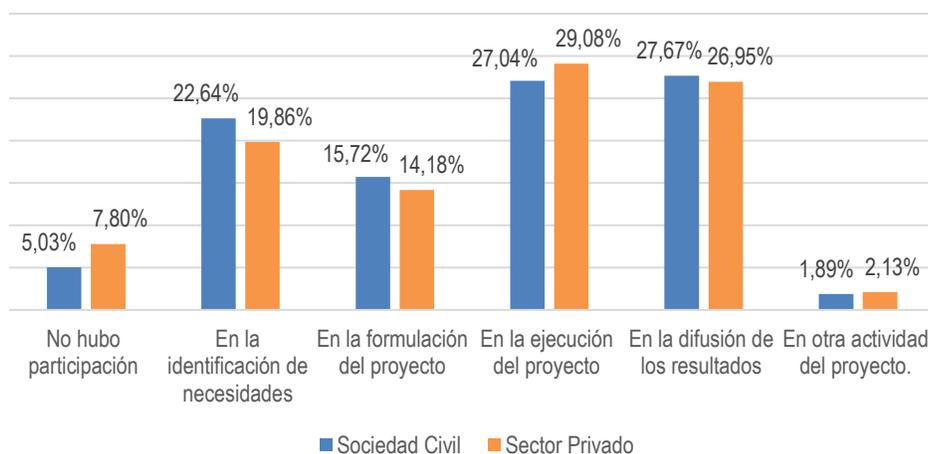
	En la ejecución de los proyectos	En la financiación de los proyectos
Sociedad Civil (SC)	44%	7%
Sector Privado (SP)	37%	13%

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de proyectos (185 proyectos)

El gráfico 18 muestra en qué etapa de la vida de los proyectos se produce una mayor participación de estas organizaciones. Como puede verse, tanto la sociedad civil como el sector privado participan de manera más frecuente en la **ejecución del proyecto** y en la **difusión de resultados**, si bien también es relevante su participación en la identificación de necesidades. Además, puede observarse cómo la pauta de participación es similar tanto para el sector privado como para la sociedad civil.

Entre las personas entrevistadas existe la percepción de que, en la práctica, la participación de estos actores es infrecuente en la fase inicial del proyecto y en la toma de decisiones. En ocasiones, se realizan talleres de lanzamiento del proyecto en los que se les invita y que tienen un fin fundamentalmente informativo respecto de lo que se va a llevar a cabo, puesto que en el momento de su celebración las necesidades ya han sido identificadas y las prioridades establecidas.

Gráfico 18. Etapas donde se da la participación del Sector Privado o de la Sociedad Civil



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

Las personas responsables de los proyectos consideran que la participación de **organizaciones de la sociedad civil** mejora el ajuste del proyecto a las necesidades existentes y mejora la probabilidad de que

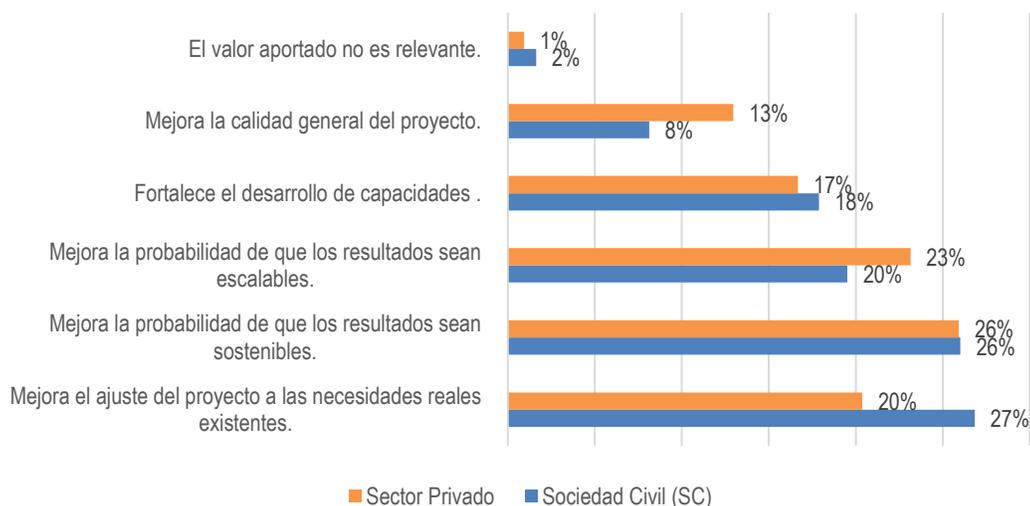
⁹⁴ Organizaciones en las que los y las ciudadanas tienen un papel protagonista: ONG y asociaciones, fundaciones, federaciones, sindicatos, barrios y asociaciones vecinales, entre otras.

⁹⁵ Tal y como aparecen en la base de datos de proyectos facilitada por el equipo técnico de la evaluación.

⁹⁶ Sin embargo, en más de la mitad de los casos, no ha sido posible confirmar esta participación en los proyectos, ya que los informes disponibles (finales, de evaluación, otros...) no ofrecen información al respecto. Ello puede deberse a una mala calidad de los informes o a que la participación planteada en el diseño finalmente no se produjo.

los resultados sean sostenibles. Este es el principal aporte de la participación del **sector privado**, claramente por delante del resto y, de manera coherente, se considera que contribuye a que los resultados sean escalables. Aunque las diferencias entre ambos no son muy amplias, sí se muestra que los responsables de los proyectos perciben que unos y otros pueden realizar un aporte distinto a los proyectos y a sus resultados.

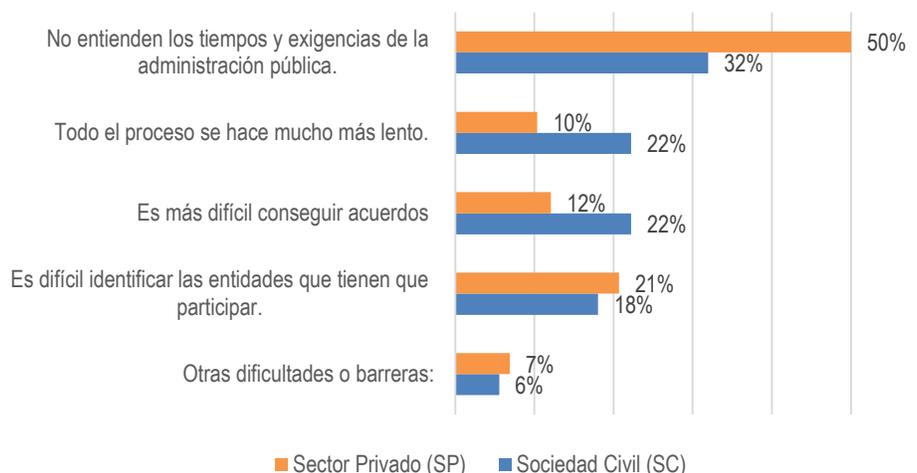
Gráfico 19. Aporte de la participación de la Sociedad Civil y el Sector Privado en los proyectos de CINR en BioCC en Costa Rica



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

En general, se comparte la idea de que la participación de estos agentes debería ser más frecuente, pero no todas las valoraciones son positivas. Las personas que son responsables de un proyecto también consideran que la participación de la sociedad civil o del sector privado entraña una **serie de dificultades**, la principal de las cuales consiste en que estas organizaciones no entienden los tiempos de la administración pública (especialmente en el caso del sector privado, para quien se menciona asimismo que es difícil identificar con quién trabajar). En el caso de la sociedad civil se destaca también que los procesos se hacen más lentos y que es más difícil conseguir acuerdos.

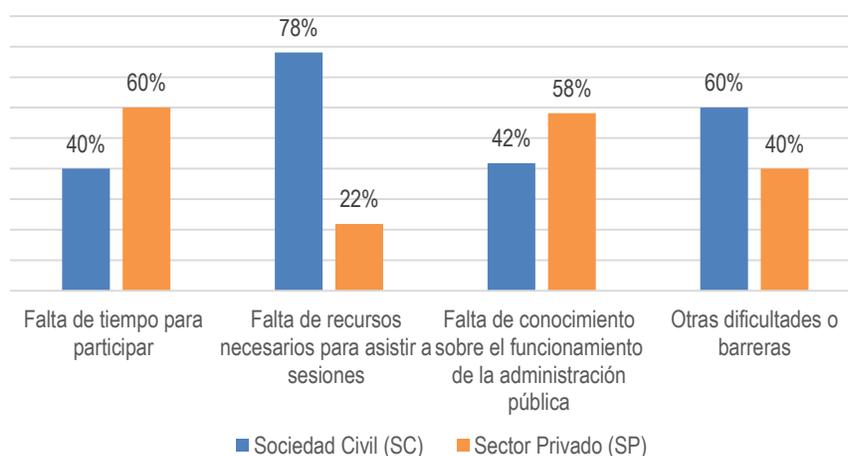
Gráfico 20. Dificultades o barreras para la participación de la Sociedad Civil y el Sector Privado



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

Por otro lado, las entidades de la sociedad civil y del sector privado también se enfrentan a **barreras de participación**⁹⁷ y estas barreras son diferentes para los dos grupos, ya que para la sociedad civil la principal dificultad es la falta de recursos, hasta para asistir a las sesiones de trabajo (incluso a las virtuales), y para el sector privado existen dificultades específicas (por ejemplo, de falta de confianza en que su aporte marque una diferencia o de necesidad de obtener resultados a corto plazo).

Gráfico 21. Dificultades o barreras a las que se enfrenta la Sociedad Civil o el Sector Privado



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

Por último, se señala también la limitación de las organizaciones pequeñas frente a las grandes y la competencia indirecta que, en ocasiones, puede existir para tomar parte en determinados proyectos.

B. Enfoque de género

Según la base de datos, solamente el 9% de los proyectos incluyen el enfoque de género (17 proyectos), con una tendencia creciente a lo largo del tiempo. Con la excepción de un proyecto iniciado en 2007, hay

⁹⁷ En este caso el gráfico muestra el porcentaje de personas que escogieron cada una de las posibilidades de respuesta (que no eran excluyentes), por lo que la suma de todas las respuestas no es igual a 100.

que esperar a 2014 para encontrar los primeros casos que incorporan esta perspectiva, y su frecuencia es algo mayor a partir del 2016. A pesar de lo **escaso de la presencia de este enfoque**, se aprecia que los que afirman incorporarlo son fundamentalmente proyectos financiados por el GEF y por la cooperación alemana. En términos relativos, la institución con un mayor número de proyectos con enfoque de género es la CNE (casi un 17% de sus proyectos (2 de 12), seguido del MINAE (un poco por encima del 12,4%, 15 de 121 proyectos). Tomando las dependencias por separado, la que muestra una mejor proporción es la DCC, con un 29% de proyectos (9 de 31).

Una vez identificados los proyectos que, según la base de datos incorporaban el enfoque de género, se procedió al análisis documental de su información de soporte⁹⁸. Como resultado, se puede confirmar la existencia de **enfoque de género en el diseño** de 10 de ellos. Por su parte, en el proyecto “Apoyo al proceso de recuperación con visión de desarrollo humano de los territorios indígenas Ngäbe después del Huracán Otto” (Id. 29), se puede inferir que el enfoque de género se mantuvo durante su ejecución, a pesar de que no se cuenta con información sobre esta etapa. La razón es que el propósito y los objetivos del proyecto están estrechamente vinculados con este enfoque en el ámbito de la gestión de riesgos de desastres, fomentando la participación y la identificación de las necesidades de las mujeres en su modelo de recuperación.

Hay 6 proyectos en los que no es posible confirmar que efectivamente se incorporó el enfoque de género. Por ejemplo, en el proyecto de “NAMA Café” (Id. 308) la comparativa entre la planificación y ejecución indica que el enfoque se pierde de manera notable en su implementación. Los resultados previstos del proyecto incluyen de manera señalada el enfoque de género en los resultados y las actividades esperadas, e incluso indicadores *gender specific*. Sin embargo, en los 4 informes de avance con los que se cuenta, no se mencionan los resultados ni las actividades de género previstas (por ejemplo: líneas de crédito, acceso al mercado laboral), sino únicamente actividades de capacitación y recomendaciones para la inclusión del enfoque de género en las instituciones y no de manera directa en las poblaciones beneficiarias.

En los proyectos que han incorporado el género en su formulación, suele mencionarse en el propósito y los objetivos. Las actividades en las que se incorpora con más frecuencia son la capacitación y talleres de integración y equidad de género, en la promoción de políticas, en la participación de mujeres o asociaciones de mujeres en el ciclo del proyecto y en la recolección de datos desagregados por género. Esta última cuestión destaca sobre el resto, ya que en ocasiones ha sido el único aspecto conocido y utilizado por los actores para aplicar el enfoque de género.

La baja proporción de proyectos con enfoque de género en la base de datos **contrasta con la percepción** que se obtiene de las encuestas realizadas, donde se destaca que el género es un asunto relevante. Un 71% de las respuestas mencionan que se deben tener en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en relación con la biodiversidad y el cambio climático, si bien casi un 12% matizaban que, aunque fuera deseable considerarlo, no tenían capacidad institucional para hacerlo o que existían otros factores más importantes.

Gráfico 22. Necesidad del enfoque de género en los proyectos de BioCC

⁹⁸ No se dispone de ningún documento de proyecto del proyecto “NDC Support Programme (LECBP II)” (Id. 320), que es uno de los que, según la base de datos de proyectos, incorporaba este enfoque, por lo que en este caso no se puede realizar el análisis.



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

De las personas que reconocían las diferencias entre los hombres y mujeres, la mayoría (un 62%) respondieron que eran igualmente importantes para la temática de biodiversidad y la de cambio climático, pero algo más del 17% consideraban que la importancia de las diferencias era mayor en el tema de adaptación al cambio climático.

En resumen, la **conciencia sobre la necesidad** de incorporar el enfoque de género a los proyectos ha ganado relevancia en los últimos años, pero todavía no existe una conciencia generalizada sobre la diferente incidencia que estos proyectos puedan tener sobre hombres y mujeres. Con todo, se encuentran ejemplos en los que existe una reflexión sobre el modo de incorporar las mujeres a los proyectos, al menos en la ejecución de las actividades.

"[...] En muchas de las capacitaciones se decía: bueno, puede ir uno por finca, y normalmente cuando decís va a uno por finca, va el hombre. [...] Si llegaba la mujer, tenía que llevar a su hijo, digamos, y eso era mal visto. [...] Ahora, [...] de alguna forma, se acepta [...] y si para poder ir necesitan llevar a su hijo, que vaya [...]. Nos dimos cuenta de que en los procesos de formación o de capacitación se estaba quedando normalmente por fuera la mujer. En el momento en que avisamos y promovemos la participación, ha habido un balance mucho más fuerte entre lo que van las mujeres y lo que van los hombres.

"[...] El sector ambiental tiene casi que cero o bajas estadísticas en el tema de participación de la mujer, siendo que la mujer es uno de los principales agentes de conservación en el país [...]. Entonces se están promoviendo una serie de acciones, que entre esas está el poder establecer mecanismos de distribución de beneficios que las contemple, porque si usted tiene un programa en el cual usted responde por una propiedad que tiene el bosque [...], las mujeres, al no tener tierras, son una población excluida. Hemos hecho el esfuerzo para que ellas tengan un fondo que las apoye, [...] para poder tener una garantía fiduciaria e hipotecaria.

Las principales dificultades en la aplicación del enfoque de género en los proyectos son diversas. Existe una exigencia por parte de los donantes y otras instituciones para aplicarlo, pero los instrumentos no están claramente definidos ni a disposición de quienes gestionan los proyectos. Por otra parte, con frecuencia las personas responsables de esos proyectos no tienen las capacidades necesarias para hacerlo, por lo que se

limitan a afirmar que es un tema relevante pero, con excepciones, no llega a operativizarse de manera concreta.

4.4. Comportamiento de los socios cooperantes

A. Previsibilidad de los recursos de las fuentes cooperantes

Los informantes de esta evaluación indican que la previsibilidad ante proyectos de CINR es **muy limitada**. Se suele desconocer el momento en el que se va a abrir una ventana de oportunidad, la forma que los recursos van a tomar y los temas concretos que se abordarán, lo que implica que las instituciones deben ser **muy flexibles y rápidas** a la hora de reaccionar a las ofertas. Asimismo, una de las consecuencias de la falta de previsibilidad, es que las instituciones afirman que a veces no tienen la capacidad de “pasar por todos los procesos establecidos en Mideplan”.

El proceso más habitual según los informantes es trabajar sobre las ofertas concretas que suelen llegar desde Mideplan, aunque también las propias instituciones se encargan de buscar este tipo de información, por ejemplo, en las páginas web de los cooperantes. No obstante, se señala que algunos de ellos establecen un proceso de comunicación previo en donde se consultan las necesidades, no solo en las temáticas, sino también en cuanto a los recursos.

Este **proceso reactivo** es más habitual en la **cooperación bilateral**. No obstante, existen diferencias dependiendo de la fluidez de las relaciones que existan entre las agencias financiadoras y las costarricenses. Cuando existe una relación cercana con las agencias suele haber un mayor contacto, y por ende mayor previsibilidad.

Con respecto a los **fondos multilaterales**, al existir una **asignación sectorial y geográfica**, se puede tener en mayor medida una idea anticipada de lo que se podría recibir según la fórmula establecida por cada fondo en cada momento de reposición. No obstante, existen factores que pueden alterar la cantidad de fondos, por ejemplo, cambios políticos, crisis globales, como la actual pandemia, que pueden resultar en una disminución de los recursos de manera imprevisible. Además de dichas fórmulas, existen también algunos mecanismos en ciertos organismos multilaterales para planificar una **agenda de cooperación a medio/largo plazo** con los países receptores de ayuda. Por ejemplo, con las agencias y programas de Naciones Unidas se concreta en la elaboración del denominado Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) que determina la agenda de cooperación por un periodo de 5 años.

B. Grado de involucramiento del país en la definición de oferta de cooperación

La Política de Cooperación Internacional de Costa Rica insiste en la necesidad de que las actuaciones en esta materia estén dictadas por los principios de *apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas*. Esta política es en sí misma un ejercicio de apropiación por parte del país, ya que a través de ella se identifican los desafíos a largo plazo y se trazan estrategias para darles respuesta.

La asignación de fondos a Costa Rica por parte de los donantes atiende a diferentes aspectos. Por una parte, su orientación es influida por la **agenda internacional**, más en el ámbito temático que en el geográfico. Un ejemplo claro de su influencia a nivel temático se evidencia en los resultados descritos en el apartado 4.1.C de esta evaluación. Además de las tendencias internacionales, algunos donantes realizan **consultas al país** para identificar sus necesidades más urgentes. Esta fase de identificación de necesidades supone una oportunidad de negociación, o al menos de diálogo, para las contrapartes

nacionales, quienes pueden comunicar las prioridades del país. Existe un marco normativo que regula esta fase de negociación con los donantes y que otorga esta responsabilidad a Mideplan y al MRREE, con roles diferenciados.

Sin embargo, en ocasiones, esta negociación tiene lugar en otros ámbitos que **no están oficialmente regulados** para este cometido, como ocurre, por ejemplo, con algunas instituciones nacionales, tales como la Dirección de Cambio Climático, que con frecuencia actúa como nexo entre la oferta internacional y la demanda nacional. El rol de la DCC en las negociaciones es bidireccional: comunican a las contrapartes nacionales los fondos disponibles a nivel internacional y también comunican a los donantes las necesidades específicas del país en determinados ámbitos⁹⁹.

La cooperación internacional, además de dar respuesta a las necesidades del país, debe estar en consonancia con las metas nacionales establecidas en los diferentes instrumentos de planificación. En general, con el PND y la POLCI vigente y, en concreto, de acuerdo a la temática, con el *Plan de Descarbonización* y el *Plan Nacional de Adaptación*. La alineación de los proyectos con estos planes trata de garantizar la pertinencia de las intervenciones a mediano y largo plazo y ha sido analizada en el apartado 4.1 de este documento.

Se han incluido unos ejemplos a continuación, que permiten ilustrar el modo en el que algunos cooperantes organizan su oferta de cooperación, mencionando los puntos en los que puede intervenir la institucionalidad de Costa Rica.

España	 Cooperación Española
<p>La cooperación española en Costa Rica se enmarca en el Convenio Básico de Cooperación Científico-Técnica firmado por ambos países el 25 de octubre de 1990. El V Plan Director de la Cooperación Española cataloga a Costa Rica como País de Cooperación Avanzada, por lo que carece de MAP (Marco de Asociación País) que es, en sí mismo, un instrumento de previsibilidad.</p> <p>En su lugar, el 21 de mayo de 2015 (bajo los lineamientos del IV Plan Director) se firmó la XI Comisión Mixta Hispano-Costarricense, que renovó y fortaleció la cooperación técnica, científica y tecnológica entre ambos países para un período de cuatro años (2015-2019). Sus lineamientos se adaptan a la realidad de Costa Rica como país de renta media alta, marcando estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación, priorizando las poblaciones y territorios más vulnerables e incorporando nuevos instrumentos como son la cooperación triangular, las alianzas público-privadas para el desarrollo y la cooperación reembolsable, entre otros.</p> <p>El instrumento de negociación e identificación de prioridades en los proyectos de Cooperación Internacional Bilateral entre España y Costa Rica es el Acuerdo de Comisión Mixta suscrito cada 4 años. En esta fase de negociación se trabaja con Mideplan y con otras instituciones en la alineación de la intervención con el <i>Plan Nacional de Desarrollo</i>, el <i>Plan Nacional de Adaptación</i> y el <i>Plan de descarbonización</i>, definiendo las líneas de trabajo para los próximos años. Las líneas de trabajo de las Comisiones Mixtas son muy flexibles, lo que les dota de una gran capacidad de adaptación a las necesidades del país, pero, al mismo tiempo, les resta previsibilidad.</p> <p>El programa bilateral se basa en dos ejes principales: el Programa COOTEC, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las instituciones costarricenses mediante la generación de conocimientos, capacidades, procesos de diálogo, espacios de coordinación e intercambios de experiencias. Y el Programa de Cooperación Triangular España-</p>	

⁹⁹ Esta labor de intermediación no presupone necesariamente un incumplimiento normativo y puede ser muy útil para casar la oferta y demanda de cooperación. Sin embargo, una vez identificada la iniciativa de cooperación que se desea poner en marcha, el reglamento de desarrollo del artículo 11 de la LPN exige que sea remitida al ACI-Mideplan para su adecuada tramitación.

Costa Rica-América Latina y el Caribe, en áreas como el cambio climático, niñez y adolescencia, y población y desarrollo.

Teniendo en cuenta el especial valor añadido que ofrece Costa Rica gracias al reconocimiento internacional y compromiso político a nivel nacional que ha asumido en materia de medio ambiente y cambio climático, en diciembre de 2014, en el marco de la vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en Lima, se puso en marcha **ARAUCLIMA**, el Programa Regional en Medio Ambiente y Cambio Climático para América Latina y el Caribe coordinado desde la Oficina Técnica de Cooperación de Costa Rica.

PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo



El Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica integra 14 agencias, fondos, programas y organismos que trabajan en diversos campos y actividades de desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de la Coordinadora Residente, quien a su vez es la Representante del Sistema, se encarga de coordinar las actividades y operaciones para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas a nivel del país, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la efectividad y la coherencia en la cooperación.

En Costa Rica el PNUD se rige bajo el **Acuerdo Marco PNUD-Gobierno de Costa Rica**, suscrito el 7 de agosto de 1973 y ratificado mediante Ley de la República N°5878. Los fondos del PNUD provienen principalmente de los siguientes donantes (por orden de importancia): GEF, Costa Rica, fundaciones nacionales, Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal, los propios recursos del PNUD, otras agencias de la ONU y fondos multilaterales.

La estrategia de financiación del Sistema de Naciones Unidas se formaliza cada 4 años a través del **MANUD (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo)**. Este instrumento permite identificar las necesidades del país y trazar una estrategia de respuesta. Para ello, se orienta con el *Plan Nacional de Desarrollo* con el objetivo de favorecer la apropiación nacional y la alineación con las metas establecidas.

Aparte de este proceso formal de asignación, cuando hay una reposición de determinados fondos el PNUD tiene el papel de orientar a los donantes en función de las necesidades identificadas en Costa Rica, pero también en la otra dirección, es decir, informando a las instituciones sobre las oportunidades ofrecidas.

En el informe del MANUD (2018-2022), tras realizar una revisión de los primeros dos años de acuerdo (2018-2019), y teniendo en cuenta las consecuencias derivadas de la COVID-19, se insiste en la flexibilidad por parte del Sistema de Naciones Unidas para adaptarse a las necesidades cambiantes del contexto en Costa Rica.

C. Provisión por parte de los donantes de información transparente, oportuna, precisa y clara

En la base de datos, la información relativa a los donantes aparece sistematizada en diferentes variables: el tipo de fuente (bilateral o multilateral), la fuente de cooperación (país, organismo multilateral o fondo global) y la agencia de cooperación¹⁰⁰. En algunas ocasiones, la fuente de financiación y la agencia de cooperación coinciden, pero en otras no.

La clasificación de **fuentes cooperantes y agencias de cooperación** puede provocar cierta **confusión** ya que, cuando son diferentes y se presenta información desde cada institución, pudiera parecer que ambas instituciones estuvieran aportando fondos, cuando en realidad los recursos son los mismos, aportados por uno y otorgados o gestionados por otro. Es el caso por ejemplo de los fondos del Sistema de Naciones Unidas que recibe a su vez fondos del GEF. Si no se desagrega inequívocamente el origen de los fondos,

¹⁰⁰ Según Imre Petry, en el caso bilateral, institución a la que se otorgan los fondos, y en el caso multilateral, organización que gestiona los fondos.

no es posible que las instituciones nacionales puedan distinguir la fuente original, con el riesgo que ello supone de contabilizar estas cuantías por una doble vía, lo que conllevaría un falseamiento de la información, como ya sucedía en relación con la información de contrapartida que provenía, en realidad, de otra fuente de cooperación.

Además de la fuente concreta de financiación de los proyectos, las instituciones costarricenses necesitan conocer los **instrumentos de ayuda en los que se computa la financiación**. Según algunos donantes, Mideplan solicita esa información al menos de manera anual, con el objetivo de contar con un registro de toda la CINR del país. Estos donantes afirman que facilitan la información, pero reconocen que cuando no la remiten directamente a Mideplan, sino a otra de las instituciones del país, la información no siempre les llega.

Con el fin de conocer la información que se proporciona en relación con distintos temas por parte de los donantes, se han revisado los portales web de algunos de ellos. En concreto, se buscaba identificar la fuente de financiación y los instrumentos en los que se computa la ayuda. Como en ocasiones anteriores, su objetivo es ilustrar el punto tratado en este apartado.

Japón

En la página web oficial de la Embajada de Japón en Costa Rica (https://www.cr.emb-japan.go.jp/itpr_es/00_000397.html) se incluye un apartado denominado “Cooperación”, dentro del que aparece otro denominado “Modalidad”, en el que se incluye información sobre las diferentes modalidades de cooperación: financiera no reembolsable, financiera reembolsable y cooperación técnica.

En cada apartado se especifican las iniciativas o sectores a las que se presta cooperación, incluyendo una descripción y, en el caso de la cooperación financiera, el monto total. En el apartado de **cooperación financiera no reembolsable**, uno de los sectores de actividad que se incluyen es “donación para proyectos ambientales” que corresponde a un total de \$17 millones de USD. Se especifica que esta donación está destinada a un proyecto para la producción de energía limpia y a otro de conservación de bosques. En el apartado de **cooperación reembolsable** se indica a qué iniciativas concretas se ha prestado cooperación ascendiendo a un total de US\$ 1,32 millones aproximadamente). En el apartado de **cooperación técnica** se detalla el tipo de actividades como envío de expertos, envío de voluntarios o donación de equipos para el seguimiento de cooperación técnica entre otros.

España

En la página de la cooperación española en Costa Rica (<http://www.cooperacionspanola.es/es/costa-rica>) se encuentra información sobre la ayuda oficial al desarrollo desde el 2013 al 2016. En esta página se incluye la evolución del **volumen de AOD por diferentes conceptos**: el nivel institucional del origen de los fondos, su destino según sectores CAD, por ODS, por canalización de la ayuda, es decir, si se destina al sector público, a ONG etc. y el porcentaje de “ayuda atada”.

En la página de la AECID, en el apartado de “dónde cooperamos”, aparece una ficha sobre Costa Rica en el que se menciona la incorporación de nuevos instrumentos entre los que se incluye la cooperación triangular, las alianzas público privadas y la cooperación reembolsable. Sin embargo, no se ofrecen datos concretos.

GEF - Fondo del Medioambiente Mundial

En la página oficial de los fondos del GEF en Costa Rica (www.thegef.org/country/costa-rica) se detalla el tipo de fondo (GEF, *Nagoya Protocol Implementation Fund* y *Special Climate Change Fund*), el tipo de proyectos financiados (nacional/regional/global), el número de proyectos, el total de la financiación y el total de la cofinanciación. Además, hay una tabla con el presupuesto y la ejecución por áreas (biodiversidad/cambio climático/degradación del terreno).

También se incluye información sobre los proyectos concretos que se han financiado, incluyendo un resumen de cada uno de ellos. Los proyectos más recientes datan del 2009, pero si se busca 'Costa Rica' en la base general de proyectos, se pueden encontrar proyectos hasta 2020.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

En la página del BID (<https://www.iadb.org/en/countries/costa-rica/overview>) hay fichas por país con información general y el dato de la **financiación por sectores** que hace referencia a los fondos en ejecución. Esos sectores son inversiones sociales, transporte, educación, energía, modernización del estado, integración regional, ciencia y tecnología y agua y saneamiento.

En la ficha país se puede acceder a la Estrategia de país con Costa Rica de 2019-2022. En esta estrategia se indica que durante el periodo anterior (Estrategia 2015-2019) el Banco aprobó 7 operaciones de préstamo con garantía soberana por US\$1.039 millones y 6 operaciones de inversión por US\$689 millones. BID Invest aprobó 21 operaciones sin garantía soberana por US\$178 millones y adicionalmente se aprobaron 34 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$9,8 millones. Existe también una base de datos con todos los proyectos que han tenido lugar en Costa Rica.

Estos ejemplos muestran que, en general, los socios cooperantes **no suelen ofrecer demasiado detalle** sobre el tipo de instrumento en el que se computa la ayuda, sino que, más bien, indican el total general destinado al país y, a veces, lo desagregan por sectores. También hay información concreta de proyectos, en los que se describen sus características e incluso se adjuntan algunos documentos. Comparando el tipo de fuentes, se puede observar que en las bilaterales la información sobre el tipo de cooperación es más accesible y está más detallada, aunque hay menos información específica de los proyectos que se están llevando a cabo.

D. Información de seguimiento y evaluación de los proyectos

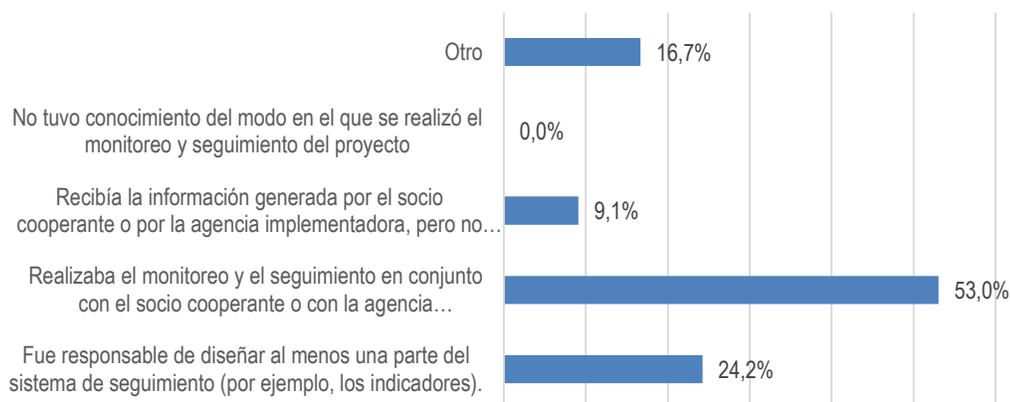
El **seguimiento y la evaluación de los proyectos** pueden adoptar distintas formas en función de que sean ejecutados o administrados por entidades del país o terceras instituciones o de que lo sean por los propios socios cooperantes. En el caso de estos últimos, las directrices que existen sobre el seguimiento y la evaluación suelen estar sistematizadas, por ejemplo, en manuales de seguimiento, aunque habitualmente están también descritas de manera detallada en los propios documentos de proyecto. En este tipo de orientaciones se establece la metodología, la periodicidad y los agentes implicados, entre otros temas. Comparando los documentos de diseño con los de resultados de los proyectos de la muestra seleccionada para este apartado, dichos sistemas suelen desarrollarse de la manera establecida.

La documentación de respaldo de los proyectos de la base de datos muestra que solo un 42% de ellos contaban con un informe final, que puede ser considerado el cierre del seguimiento, aunque para valorarlo hay que tener en cuenta que la elaboración de informes técnicos finales no ha sido obligatoria durante todo el periodo analizado (aunque no se dispone de información sobre el momento exacto en el que se empezó a exigir este requisito). Además, su contenido es muy dispar, ya que los diferentes socios cooperantes pueden tener exigencias específicas respecto a su formato y características. De hecho, muchos de ellos solo ofrecen información sobre la realización de las actividades previstas, sin hacer referencia al nivel de logro de los resultados esperados. Por ello, puede afirmarse que su calidad general es baja.

Más de la mitad de los responsables de proyecto afirma que su institución realiza el seguimiento de los proyectos en conjunto con el socio cooperante o la agencia implementadora y casi un cuarto del total de las respuestas indicaron que su institución también había participado en el diseño de al menos una parte del sistema de seguimiento.

Desde otro punto de vista, los informantes indican que a veces los donantes realizan misiones de seguimiento y evaluación sin que sus instituciones tengan conocimiento del proceso o de sus resultados. Aunque esto no siempre es así, ya que también se da el caso de que estas misiones sean coordinadas con las instituciones beneficiarias y sus informes socializados y revisados por diferentes agentes de los proyectos. Por ejemplo, las instituciones participan habitualmente en estos procesos cuando estos se llevan a los comités técnicos o directivos, que involucran a todas las instituciones y organizaciones implicadas.

Gráfico 23. Rol de las instituciones responsables en el seguimiento y evaluación de los proyectos¹⁰¹

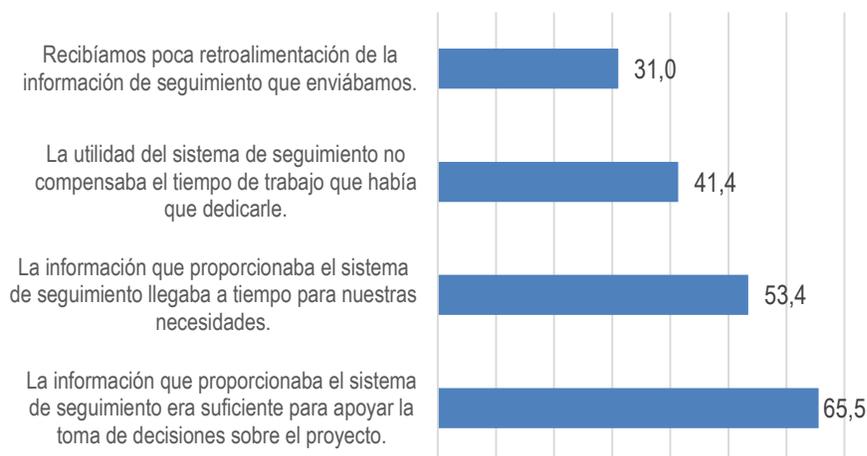


Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

En general, la **valoración de los sistemas de seguimiento** de proyectos con los socios cooperantes es **bastante positiva**. El gráfico que aparece a continuación muestra la proporción de respuestas que se mostraron de acuerdo con cada una de las afirmaciones que planteaba la encuesta. Como puede verse, el aspecto que concitó un mayor grado de acuerdo tiene que ver con que la información recibida era suficiente para apoyar la toma de decisiones (más del 65% de acuerdo) y hay un grado medio de acuerdo sobre que la información de seguimiento compensa el tiempo que es necesario dedicarle y es oportuna, desde un punto de vista temporal. De manera coherente, el aspecto que reúne un grado de acuerdo menor es que la retroalimentación de la información de seguimiento que se remitía era insuficiente.

Gráfico 24. Valoración del sistema de seguimiento de los proyectos

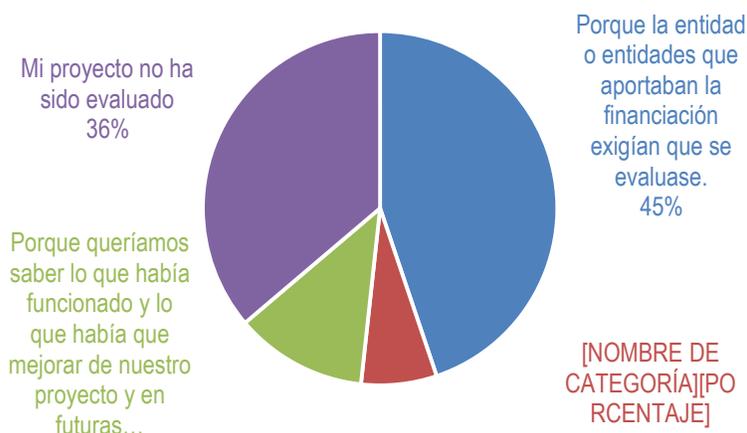
¹⁰¹ El gráfico muestra la proporción de personas que escogieron cada una de las opciones. Puesto que era posible seleccionar más de una opción de respuesta, la suma es superior a 100%.



Fuente. Elaboración propia a partir de encuesta a personas responsables de proyectos

Según la información obtenida de la encuesta a responsables de proyectos, **la mayoría** de proyectos de CINR en biodiversidad y cambio climático **ha sido evaluado** (un 64%), si bien solo en un 19% de los casos la necesidad era sentida por ese responsable, para mejorar el conocimiento de la intervención o su impacto. Eso significa que, en la gran mayoría de los casos, las evaluaciones se realizan como respuesta a una exigencia del donante. Del 36% que afirmaron que su proyecto no había sido evaluado, un 19% aclaró que la razón de no haberlo hecho es que no se había considerado necesario y aún un 5% a que no se dispuso del tiempo para ello.

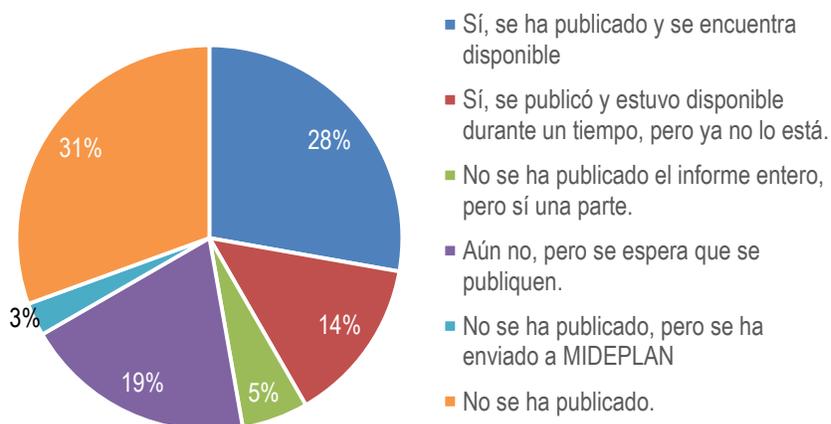
Gráfico 25. Motivación principal para evaluar un proyecto



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos.

En cuanto a los proyectos que sí han sido evaluados, **no hay una tendencia clara sobre el tipo de evaluación** predominante, casi un 38% indicó que se realizó una evaluación interna, frente a un 35,14% en el que fue externa (siendo mixta en el resto de los casos). La valoración de las evaluaciones es en general positiva. El gráfico que aparece a continuación muestra que la difusión de los resultados de las evaluaciones continúa siendo minoritaria. En este sentido, la remisión del informe de evaluación a Mideplan no es una exigencia normativa, a pesar de que constituye uno de sus destinos naturales.

Gráfico 26. Publicación del informe de evaluación



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos

En cuanto a la utilización de sus resultados, casi un 56% de las personas que respondieron la encuesta afirmaron que la evaluación había servido para **promover cambios** en su institución o actividades y un 11% previó que podría utilizarse en el futuro. Finalmente, aproximadamente un 17% reconocía que los resultados no habían sido utilizados de manera directa, pero que sí habían facilitado el aprendizaje sobre la temática o la institución.

Esta frecuencia en la realización de evaluaciones de estos proyectos contrasta con el hecho de que entre la documentación de respaldo de los proyectos de la base de datos solo se incluyese una evaluación en un 13,5% de los casos, ya fuese intermedia o final. Se ha realizado un rápido análisis de los informes disponibles (5 no lo estaban), cuyo resultado se ha incluido como Anexo 7 de este informe. Lo que allí puede verse es que solo 13 de los informes pueden considerarse satisfactorios o parcialmente satisfactorios, ya que de hecho unos cuantos de ellos ni siquiera se corresponden con informes de evaluación propiamente dichos (solo incluyen una escala de valoración o, incluso, se corresponden con informes de misión). Eso significa que existe una disparidad entre las declaraciones realizadas por los informantes y la realidad de la evaluación de los proyectos de CINR en BioCC, que puede responder al desconocimiento de lo que es un ejercicio de evaluación real.

E. Información presupuestaria y de ejecución financiera

Como ya se mencionaba en el apartado “Aportes de la estructura de financiación de los proyectos”, hay 77 proyectos de la base de datos (casi un 42%) que no cuentan con información sobre la contrapartida nacional. La gran mayoría de ellos, sin embargo, sí indican la cuantía de la cooperación recibida, con la excepción de 2, que solo representan en torno a un 1% del total.

Por otra parte, la base de datos indica que solo 23 de los proyectos disponen de un documento presupuestario inicial y un informe financiero final o un informe de auditoría. Estos 23 proyectos fueron tomados como muestra para el análisis de esta cuestión, aunque posteriormente se comprobó que estos documentos no siempre se encontraban disponibles. A pesar de ello, en la mayor parte de los casos se pudo encontrar información del presupuesto en los ProDoc, aun cuando no se disponía de documentos presupuestarios, y sobre la ejecución presupuestaria en algunos de los informes finales o en las evaluaciones (en lugar de en los informes financieros o auditorías). Con estas limitaciones, estos 23 proyectos se vieron reducidos a 14, que son los que se han analizado. Aun así, hay que aclarar que la

información recogida en los informes o evaluaciones finales no recoge necesariamente la información del cierre financiero real, por lo que este análisis debe ser tomado con la debida cautela.

De los proyectos de los que sí se dispone información, en su mayoría (11) se observan variaciones entre el plan y la ejecución real del presupuesto, mientras que en el resto (3) se observa un ajuste preciso (“Apoyo al proceso de recuperación de los territorios indígenas Ngäbe afectados por la Tormenta Tropical Nate” (Id. 28), el proyecto “Initiative for Climate Action Transparency (ICAT)” (Id. 319), y el Diseño de propuesta de país para “Partnership for Market Readiness” (Id. 211)).

Se ha incluido a continuación una tabla resumen de los proyectos en los que se observan variaciones que, en su gran mayoría, se corresponden con una **subejecución del presupuesto**, aunque también existen casos en los que se ejecuta **ligeramente por encima de lo previsto**. En cuanto al porcentaje de variación total, solo 5 casos pueden ser considerados significativos, con subejecuciones de entre un 30% hasta más de un 80% del total presupuestado. En este último caso, que se corresponde con el proyecto de preparación para la gestión de la eliminación de hidroclorofluorocarbonos, no se especifica motivo de esta variación. Se recuerda que, si bien la información se recogía en documentos de cierre o finales del proyecto, no existe garantía plena de que realmente se tratase de datos sobre la ejecución final.

Tabla 9. Proyectos con variaciones presupuestarias en la ejecución

Nombre corto de Proyecto	Presupuesto total	Ejecución total	%e de presup. ejecutado
Sistema de información nacional para la gestión de sustancias químicas (Id. 91)	\$ 300 000	Variaciones debido a redistribución de montos. No se especifica cantidad.	-
Manejo Integral de los Policlorobifenilos (Id. 198)	\$ 10 639 274	\$ 10 279 577,93	97%
Mejorar las capacidades para integrar los Acuerdos Multilaterales Ambientales (Id. 201)	\$ 2 345 000	\$ 2 294 227,07	98%
Preparación del Plan para la gestión de la eliminación de hidroclorofluorocarbonos (Id. 232)	\$ 150 000	\$ 25 016	17%
Proyecto para facilitar la implementación y preparación para la mitigación FIRM (Id. 273)	\$ 300 000	\$ 54 009	18%
Proyecto HUMEDALES (Id. 331) ¹⁰²	\$ 1 594 845	\$ 712 964,76	44%
Proyecto BARRERITAS (Id. 332)	\$ 19 073 527	\$ 19 690 860	103%
Proyecto SIXAOLA (Id. 340) ¹⁰³	\$ 17 906 000	\$ 4 847 630,33	27%
Proyecto GOLFOS (Id. 343)	\$ 11 813 000	\$ 12 037 768	102%
Proyecto BARRERAS (Id. 356) ¹⁰⁴	\$ 25 995 500	\$ 18 090 500	70%
Proyecto ASADAS (Id. 392) ¹⁰⁵	\$ 55 000	\$ 49 945,93	91%

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto

En los casos en los que sí se mencionan las causas de las variaciones, las tres más habituales se refieren a que no se llevó a cabo una parte de las actividades planificadas, a retrasos en la ejecución, a veces con una extensión del proyecto, o a problemas de gestión. Con fines ilustrativos, se muestran a continuación

¹⁰² En el informe de evaluación no hay información sobre el total ejecutado; en el informe de cierre se indica información del monto presupuestado por semestre (anual) y el porcentaje de ejecución, que son los datos que aquí se incluyen.

¹⁰³ Información del monto total de CR y Panamá, según la evaluación final.

¹⁰⁴ Información de *Terminal Evaluation Review form* (2016), en el informe final (2015).

¹⁰⁵ Información del monto cooperante, no se especifica contraparte o cofinanciación en los informes financieros

dos ejemplos en los que se explica en detalle las características y los motivos de la variación presupuestaria. El primero se corresponde con una ligera sobreejecución y el segundo con una subejecución.

Consolidación de las Áreas Marinas Protegidas de Costa Rica (AMP) (BARRERITAS) (Id. 332)		
Presupuesto	Ejecución	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> • GEF: \$1.212.027 • Gobierno de CR: \$6.449.000 • Asociación CRXS: \$11.412.500 	<ul style="list-style-type: none"> • GEF: \$1.139.033 • Gobierno de CR: \$8.125.740 • Se sumaron ONG, Proyecto BIOMARCC y BID. • Cofinanciación de CRXS: \$ 1.597.750 	<p>La ejecución financiera de los recursos aportados por el GEF fue de un 94%.</p> <p>La cofinanciación del proyecto se cumplió y superó las expectativas con un monto total de 19.690.860 dólares, lo que representó un 10% más de la financiación prevista.</p> <p>Esto se debió principalmente al aporte del gobierno de Costa Rica que superó en un 26% lo planeado y a los aportes de las ONG y del Proyecto BIOMARCC y BID Turismo.</p> <p>La cofinanciación aportada por CRXS fue menor a la esperada, en un 86% respecto de lo propuesto inicialmente.</p>
TOTAL: 19.073.527	TOTAL: 19.690.860	

Gestión Integrada de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (SIXAOLA) (Id. 340) ¹⁰⁶		
Presupuesto	Ejecución	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> • GEF: \$ 3 500 000 • Préstamo Programas BID CR: \$9 220 000 • Préstamo Programas BID Panamá: \$ 4 216 000 • Gobierno CR: \$ 485 000 • Gobierno Panamá: \$ 485 000 	<ul style="list-style-type: none"> • GEF: 3 317 687 • Préstamo Programas BID CR: 0 • Préstamo Programas BID Panamá: 0 • Gobierno CR: \$ 672 650,82 • Gobierno Panamá: \$ 857 292,51 	<p>En el informe de evaluación se indica que la financiación de los dos programas del BID no fue aportada puesto que las entidades receptoras de los fondos no pudieron dar ciertas garantías exigidas para su ejecución.</p> <p>Por lo tanto, el proyecto se ejecutó sólo con los fondos del GEF y las contrapartes y aunque se incrementara la financiación de los gobiernos, los fondos totales fueron significativamente menores a los previstos.</p>
TOTAL: \$ 17 906 000	TOTAL: \$ 4 847 630,33	

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto

Tras el análisis de los dos casos se observan similitudes en las variaciones presupuestarias. Y es que, aunque el resultado final fuese diferente (sobreejecución y subejecución), las variaciones se dieron principalmente por cambios en la provisión de financiación por parte de alguna de las fuentes, lo que supuso, además, un efecto cascada sobre el aporte de las otras instituciones contraparte o cofinanciadoras.

F. Información sobre gastos de administración

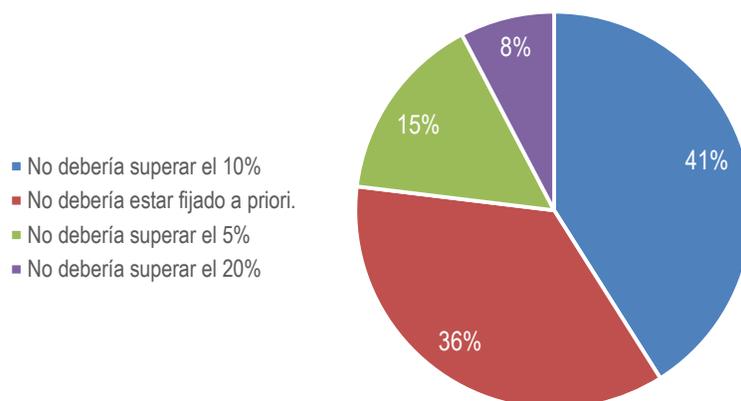
En este apartado también se partió de los 23 proyectos que, según la base de datos, contaban con un documento presupuestario y un informe financiero final o una auditoría e igualmente se buscaron documentos alternativos para el análisis. En la mayoría de los casos analizados, existe información

¹⁰⁶ Valga lo dicho en el pie de página 103 de la tabla 9 sobre el proyecto SIXAOLA.

desagregada del presupuesto previsto¹⁰⁷, que suele incluir los componentes/productos/actividades del proyecto y la fuente de financiamiento, pero en 9 casos no se dispone de datos sobre su ejecución real. Por tanto, el análisis se ha realizado sobre los 19 proyectos en relación con el presupuesto inicial, pero se ha limitado a 14 al comparar entre la información inicial y final.

En la mayoría de los proyectos (13 de los 19) los costos administrativos previstos¹⁰⁸ son **menores al 10%**, pero 5 de ellos superan esta proporción. Sin embargo, no siempre el término ‘costo administrativo’ incluye exactamente los mismos conceptos y no se cuenta con la especificación de qué elementos se consideraban en cada ocasión. En cualquier caso, la opinión mayoritaria de las personas responsables de proyectos que respondieron la encuesta (un 56%) es que estos costos no deberían superar el 10%. Sin embargo, fueron más los que respondieron que no debería ser una cuestión definida a priori.

Gráfico 27. Valoración sobre la proporción de costos administrativos y de gestión



Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta a personas responsables de proyectos

4.5. Resultados de los proyectos de CINR en BioCC

Este análisis se ha realizado en su mayor parte a partir de una muestra de 12 proyectos que fue contrastada con el Equipo Técnico de esta Evaluación y que contiene alguno de los más representativos del periodo evaluado. Su selección fue intencional, priorizando proyectos que contasen con alguna información de respaldo y que se encuadrasen en los sectores indicados por los TdR. La consecuencia es que este análisis de resultados es, sin lugar a dudas, ilustrativo de lo que ha sido la CINR en el periodo, pero no puede ser considerado representativo del conjunto.

En el Anexo 9 se ha incluido una breve descripción de los proyectos de la muestra, complementaria de la información referenciada en los apartados de este capítulo. Sin embargo, en algunos de ellos se han utilizado muestras diferentes a la general. Cuando ha sido así, se ha hecho constar.

¹⁰⁷ En 4 casos no era así: bien porque no hay información desagregada del presupuesto y no se puede saber a qué corresponden los costes, bien porque sólo hay información desagregada de algunos años en los que tiene lugar la ejecución del proyecto y no de su totalidad.

¹⁰⁸ La definición de costes administrativos puede variar en cada proyecto, si esta información se encontraba desagregada se han tenido en cuenta los gastos de oficina o *overheads* y costes generales (incluyendo misceláneos).

A. Los proyectos buscan el logro de las metas nacionales

Tal y como se ha analizado en el apartado *Alineación de la Cooperación Internacional recibida*, los proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable realizados en Costa Rica en el periodo de 2010-2018 deben alinearse con los objetivos estratégicos que el país recoge en sus instrumentos de planificación principales. Hay que tener en cuenta que un gran número de los proyectos contenidos en la base de datos fueron formulados y ejecutados con antelación a las políticas y estrategias nacionales que Costa Rica tiene hoy en materia de biodiversidad y cambio climático, por lo que difícilmente pudieron contribuir a al logro de unas metas nacionales que aún no existían.

De hecho, en el periodo 2008-2014, varios de los proyectos financiados con CINR contribuyeron de manera decisiva a la formulación de esas políticas y estrategias, como ya se indicó en el apartado anterior. Las políticas y estrategias principales que establecen las metas nacionales se desarrollan a partir del 2015-2016, con la excepción de la **Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) (2010)** y la **Política de Áreas Protegidas (2011)** y un 46% de los proyectos de la base de datos tiene una fecha de finalización que se sitúa entre 2010 y 2016.

1. Cambio climático

La **Estrategia Nacional de Cambio Climático** define en su propuesta los siguientes seis ejes estratégicos: 1) mitigación, 2) adaptación, 3) métricas, 4) desarrollo de capacidades y tecnología, 5) sensibilización pública y 6) financiamiento, cada uno de los cuales cuenta con objetivos propios.

En el **eje de mitigación** se pretende que el país evite las emisiones netas de carbono equivalente, lo que supone trabajar con dos propuestas clave:

- ▣ La **reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por fuente**, para lo que propone la actuación sobre ocho sectores que son clave para el país: energía, transporte, agropecuario, industrial, residuos sólidos, turismo, hídrico y cambio de uso de la tierra.

El proyecto “Cuantificación de Emisiones de Gases Efecto Invernadero en los Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” (Id. 69) se corresponde con el sector clave “**Hídrico**” y realiza acciones para cuantificar el cálculo de las emisiones de CO₂ equivalente, con el fin de medir la huella de carbono y proponer estrategias para reducir las emisiones. También incluye otras acciones, como la creación de la metodología para la cuantificación de las emisiones y el fortalecimiento de capacidades de los técnicos que se encargan de su seguimiento. Esta última acción está directamente relacionada con el eje 4 de la ENCC.

El proyecto “Plásticos de un solo uso” (Id. 219) realiza un aporte directo al sector clave “**residuos sólidos**”. Los residuos sólidos generan gas metano que es derivado de los rellenos sanitarios y el tratamiento de aguas residuales. Este proyecto elaboró el plan nacional para disminuir o desestimular la utilización de plásticos de un solo uso por parte de establecimientos comerciales del Gran Área Metropolitana del país, por medio de la acción voluntaria de cámaras de mayoristas y minoristas, gestión y regulación municipal y orientación del Ministerio de Salud.

El “Plan de implementación del Convenio de Estocolmo” (Id. 245) aporta directamente al **sector agropecuario**, que es uno de los mayores emisores de los GEI en el país, ya que propone implementar acciones para la eliminación de 12 plaguicidas de uso agrícola. Este proyecto implementó dos acciones clave: el inventario de los nuevos contaminantes orgánicos persistentes (COP) y la identificación de las capacidades nacionales y el establecimiento de prioridades para la gestión de los

nuevos COP. Este es el segundo plan de implementación que desarrolla el país, el primero fue para el período 2010-2015 y el segundo para el período 2015-2020.

Otros proyectos relacionados con el sector agropecuario son los proyectos NAMA-Café. Las acciones del primero de ellos, “Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica -NAMA Café-” (Id. 307) se materializan en proyectos piloto que se implementaron en fincas, buscando los siguientes beneficios: (i) eficiencia en la aplicación de fertilizantes; (ii) adopción de sistemas agroforestales; (iii) sistemas de aspersión para el tratamiento de las aguas de beneficiado y (iv) eficiencia energética y energía renovable mediante el uso de gasificadores operados con pulpa.

El segundo proyecto “NAMA Café Facility” (Id. 308) establece la Estrategia Nacional Baja en Emisiones del Café, la cual serviría de marco orientador para el sector cafetalero. En consecuencia, la institucionalidad se ha visto fortalecida en elementos metodológicos y en adquisición de herramientas de monitoreo, verificación y reporte (MRV) para la cuantificación de GEI.

También dentro de las acciones realizadas por ambos proyectos está el establecimiento de siembra de árboles para las fincas, con funciones de cercas vivas, rompevientos, captura de carbono, enriquecimiento de nutrientes al suelo, entre otros. Es importante indicar que estas acciones aportan contribuciones a la captura y almacenamiento del CO₂. Estos proyectos han tenido un efecto multiplicador en el país al disponer de un programa robusto, que ha servido de modelo para que otros sectores se interesen en tener sus propias estrategias. Actualmente (2020) hay interés de varios sectores agropecuarios para desarrollar los NAMA del arroz, caña de azúcar y banano.

Por último, un proyecto fue diseñado para el aporte de dos sectores claves, **ganadería y transporte**. Se trata del proyecto “Facilitar la implementación y preparación para la mitigación FIRM (*Facilitating Implementation and Readiness for Mitigation*)” (Id. 273). Sin embargo, con la información aportada para este proyecto no fue posible determinar cuáles son las acciones concretas que aportaron a los sectores claves mencionados anteriormente.

- Para la **captura y almacenamiento del dióxido de carbono (CO₂)** la ENCC propone cuatro sectores que también son clave para el país: reforestación, sistemas agroforestales, regeneración natural antropogénica y deforestación evitada.

Este proceso es realizado en su mayoría por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) mediante el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y por las empresas privadas y ONG. FONAFIFO junto con el SINAC establecieron una secretaría técnica para desarrollar el proyecto “Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por deforestación, degradación, de bosques, manejo forestal sostenible, conservación de los bosques y aumento en las reservas de carbono en bosques (REDD+)” (Id. 213). Este proyecto se corresponde con la consolidación de un régimen internacional de compensaciones por reducción de emisiones por deforestación, propuesto ante la Convención de Cambio Climático en el 2005, por iniciativa de Costa Rica, Canadá y Papúa Nueva Guinea. La creación de la Estrategia Nacional REDD+ contiene 6 políticas, 18 acciones y 51 medidas específicas, denominadas en conjunto PAM (política-acción-medida). Las PAM son pensadas como el marco orientador para establecer medidas para la atención de las cinco actividades REDD. Las políticas son las siguientes: (1) promoción de sistemas productivos bajos en emisiones de carbono, (2) fortalecimiento de programas de prevención y control de cambio de uso de la tierra e incendios (reducción de GEI), (3) incentivos para la conservación y manejo forestal sostenible, (4) restauración de paisajes y ecosistemas forestales, (5) participación de los pueblos indígenas y (6) condiciones habilitantes.

Por su parte, en el **eje de adaptación** la ENCC busca realizar ajustes en los sistemas naturales y humanos para responder a los estímulos climáticos actuales y esperados (según la definición del IPCC). En la ENCC se definieron siete sectores claves: 1) hídrico, 2) energía, 3) agropecuario, 4) pesca y zonas costeras, 5) salud, 6) infraestructura y 7) biodiversidad. En este eje destacan tres proyectos:

- La “Adaptación de la Biodiversidad de Costa Rica ante el Cambio Climático” (Id. 328).
- La “Estrategia y Plan Nacional de Acción para la Adaptación al Cambio Climático” (Id. 316).
- “Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica – Creación de capacidades y adaptación al cambio climático BIOMARCC” (Id. 330). Este proyecto implementó acciones que han contribuido a la adaptación al cambio climático del sector biodiversidad. Desarrolló estudios de los escenarios y vulnerabilidades de las zonas oceánicas y marino-costeras, información que ha sido fundamental para desarrollar los planes específicos de cambio climático de las áreas protegidas del país. El proyecto contribuyó en temas de investigación, en la capacidad de resiliencia de las comunidades y a fomentar las capacidades gerenciales de las comunidades aledañas a las áreas protegidas de las zonas costeras. También implementó un proceso de fortalecimiento de capacidades en el tema de cambio climático, principalmente en adaptación, para los funcionarios del SINAC que gestionan estas áreas protegidas.

En relación con el tercer eje de la ENCC de **métricas**, tuvo lugar el proyecto “*Initiative for Climate Action Transparency (ICAT)*” (Id. 319) que se refiere al establecimiento del Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático (SINAMECC). El proyecto implementó acciones que generaron productos asociados a arreglos institucionales, métricas de transporte, transparencia de registros, etc. En el sector transporte se realizó una profundización de estudios técnicos y se buscó identificar fuentes de emisiones para actualizar el sistema de métrica. Asimismo, se identificaron indicadores de los ODS relacionados. También se realizaron talleres para validar los productos, en los que se discutió el enfoque que debía tener el sistema nacional y se buscó incluir a las instituciones que reportan datos para el inventario nacional de gases de efecto invernadero (MAG, IMN, MOPT).

2. Biodiversidad

Muchos de los proyectos y resultados del periodo generaron información de base que resultó especialmente útil para la **creación de metas nacionales**. Por ejemplo, el proyecto “Removiendo barreras para la sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas de Costa Rica. (BARRERAS)” (Id. 356) (2010-2015), que tenía como fin eliminar los obstáculos y limitantes en la conservación y uso de la biodiversidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, junto con la aplicación del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PTAP) de la Convención de Diversidad Biológica. Como resultado se obtuvo la creación de la Política de Áreas Protegidas (2011), cuyo fin es la consolidación del sistema nacional de las terrestres y marinas. Como consecuencia final, y en términos de contribución, hoy en día la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 tiene una meta global y cuatro metas nacionales directamente relacionadas con este sistema nacional.

El proyecto “Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica – Creación de capacidades y adaptación al cambio climático. (BIOMARCC)” (Id. 330) también contribuyó a la biodiversidad, especialmente en relación con la mejora de las capacidades gerenciales en las comunidades aledañas a las Áreas Marinas Protegidas (AMP). La extensión de las AMP ha sido ampliada con la creación del Área Marina de Manejo “Montes Submarinos”, alrededor del Parque Nacional Isla del Coco, con lo cual se ha añadido una superficie de 9.800 kilómetros cuadrados. Además, 17 AMP cuentan respectivamente con nuevos planes de gestión quinquenales que incluyen la adaptación al cambio climático. Este proyecto fue uno de los primeros en impulsar los servicios ecosistémicos: se crearon dos mecanismos de financiamiento para implementar los

planes de manejo en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) y se fortalecieron las capacidades de más de mil personas para la aplicación de la iniciativa de Integración de los Servicios Ecosistémicos en la Planificación para el Desarrollo (TEEB - *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*). Lo anterior está directamente relacionado con las metas globales 1 y 2 de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB).

Por su parte, el proyecto “Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios ecosistémicos de los humedales de importancia internacional protegidos. (HUMEDALES)” (Id. 331) contribuyó a mejorar la sostenibilidad de las Áreas Protegidas de Costa Rica, específicamente las relacionadas con humedales y su cumplimiento del Convenio Ramsar. Se considera importante la relación e integración de la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible en paisajes de producción, particularmente en aquellos humedales que juegan un papel en el sustento de las comunidades locales. El proyecto creó el Inventario Nacional de Humedales, que se encuentra georreferenciado y disponible en el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) para usuarios especializados en sistemas de información geográfica (SIG). También contribuyó a generar varias herramientas jurídicas (Decreto N°39411, propuesta Decreto Ejecutivo para modificar la regulación sobre el Canon Ambiental por Vertidos y propuesta de Proyecto de Ley sobre métodos de pesca para especies exóticas invasoras). Otro logro del proyecto fue la publicación del “Reglamento para el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales” (Decreto N°39411, 2016). Finalmente, este proyecto está relacionado directamente con la creación de la Política Nacional de Humedales.

El proyecto “Consolidación de las Áreas Marinas Protegidas de Costa Rica (AMP) (BARRERITAS)” (Id. 332) está relacionado con el fortalecimiento del marco institucional y la capacidad individual para el manejo efectivo de las AMP del país, cuya administración recae en el SINAC. El fortalecimiento de capacidades incluyó temas como el monitoreo ecológico marino o la planificación y gestión efectiva de las AMP. Además, fomentó el incremento de un 20% de la efectividad de manejo en las Áreas Silvestres Protegidas de Cahuita, Hermosa y Santa Rosa mediante el manejo compartido (meta nacional de la ENB), y la expansión de la superficie de las AMP para mejorar la representación ecológica del país (meta nacional de la ENB y relacionada con la meta mundial de alcanzar un 10% de áreas marino-costeras). Por otra parte, apoyó la elaboración de la Estrategia de Manejo de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para Áreas Marinas Protegidas. Se identificaron y propusieron acciones prioritarias de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel de biodiversidad y de políticas administrativas y operativas, aplicables a las áreas marinas del Área de Conservación Guanacaste (ACG). Por último, otro aspecto relevante fue el incremento de la diversificación de los fondos para financiar la operación de las áreas marinas protegidas.

El proyecto “Manejo Integrado de los Recursos Marino Costeros de la Provincia de Puntarenas (GOLFOS)” (Id. 343) contribuyó al manejo integral de áreas marinas de pesca responsable dentro de las AMUM (Áreas Marinas de Uso Múltiple), incluyendo la conformación y consolidación de las comisiones de gestión. Además, se promovió la gobernanza en las AMUM del Golfo de Nicoya y del Golfo Dulce. Según el informe final, si bien no se lograron los resultados intermedios y finales esperados en el componente, se obtuvieron productos pertinentes para la obtención de todas las condiciones para la promoción de la planificación y el manejo integrados de los ecosistemas marinos y costeros de las AMUM. En términos de planificación, se crearon propuestas de Ordenamiento Espacial Marino y se generaron mapas de usos, ecosistemas, aspectos socioeconómicos, conflictos por usos de espacio y recursos.

En resumen, tanto los **proyectos** de temática de cambio climático como de biodiversidad **buscan el logro de algunas de las metas nacionales existentes** en Costa Rica en este periodo **y, además, suponen avances claros** con respecto a ellas¹⁰⁹.

¹⁰⁹ No fue posible identificar el grado de logro de las metas nacionales en los proyectos “Huella de Carbono (Id. 69)” y “Nama Café (Id. 307)” (por sus nombres cortos). Con este último se pretendía desarrollar una Estrategia Nacional, pero no se ha encontrado evidencia documental que permitiera confirmar su construcción.

En los apartados siguientes el análisis se irá completando con la aplicación de otras perspectivas. Además, como se puede observar por la mención de varios proyectos **en temas de cambio climático y, también, en temas de biodiversidad**, hay varios proyectos que tienen componentes que impulsan ambas temáticas. En el apartado siguiente se hará una mención específica de algunos de ellos.

B. Los proyectos atienden las causas de los problemas en BioCC o tratan de suavizar sus efectos

Once de los doce proyectos contenidos en la muestra analizada se dirigen a atender las causas que generan la pérdida de la biodiversidad, el deterioro en el flujo de los servicios ecosistémicos o el cambio climático. La única excepción es el proyecto del “*Initiative for Climate Action Transparency (ICAT)*” (Id. 319) que busca contribuir a paliar sus efectos mediante la creación de parámetros para medir, reportar y verificar las emisiones por fuentes y la absorción por sumideros a nivel nacional, en todos los sectores de la economía a nivel país.

Tres proyectos se enfocaron en atender las **causas del cambio climático**, principalmente en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero causados por las plantas de tratamiento de aguas residuales (proyecto “Cuantificación de Emisiones de Gases Efecto Invernadero en los Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales II Presentación”, Id. 69), la producción de café (“Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica -NAMA Café- BID-FOMIN”, Id. 307) y la implementación del convenio de Estocolmo (“EA: Revisión y actualización del Plan de Implementación Nacional para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes”, Id. 245).

Por su parte en el sector **biodiversidad** hay cinco proyectos¹¹⁰ específicos dirigidos a **atender las causas de su pérdida**:

- ☐ La deforestación de los bosques de manglar, las prácticas agrícolas dañinas para los humedales o la pesca ilegal (Proyecto HUMEDALES, Id. 331).
- ☐ Las pérdidas y deterioro de los ecosistemas marinos costeros por la sobreexplotación de los recursos (Proyecto BARRERITAS, Id. 332).
- ☐ El agotamiento de las poblaciones de peces, la contaminación del agua y la expansión del desarrollo turístico (Proyecto GOLFOS, Id. 342).
- ☐ La pérdida de biodiversidad por la conversión de tierras, la tala de árboles y la extracción de especies de flores y fauna que ocurre en la cuenca binacional del río Sixaola (Proyecto SIXAOLA, Id. 340).
- ☐ Inclusive, algunas barreras de índole institucional (Proyecto BARRERAS, Id. 356).

Además, hay algunos proyectos enfocados en trabajar con causas que tienen impacto tanto para la **biodiversidad como en el cambio climático**.

- ☐ El proyecto “Plan De Acción para desincentivar el consumo de plásticos de un solo uso” (Id. 219), centrado en atender algunas de las causas que afectan los servicios ecosistémicos, ya que trata de resolver el problema que representan los plásticos como contaminantes de las cuencas hídricas de las ciudades, que acaban llegando a los mares. Con su aplicación se puede producir una disminución en la tendencia a impactar sobre la fauna acuática, lo que repercute directamente en la biodiversidad. Además, en cuanto al cambio climático, a la hora de producir menos plásticos, se reduce la cantidad

¹¹⁰ Se enumeran los proyectos por su nombre corto.

que llega a los rellenos. En este proyecto se planteó un proceso participativo y con enfoque de cohesión social para proponer formas de eliminar uno de los contaminantes más presentes en el entorno.

- El proyecto “Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica – Creación de capacidades y adaptación al cambio climático. (BIOMARCC)” (Id. 330) buscó atender las causas de la pérdida y deterioro de la biodiversidad marina y costera y es el primero en hacer análisis de vulnerabilidad al cambio climático¹¹¹. Tanto el proyecto BIOMARCC como BARRERITAS (“Consolidación de las Áreas Marinas Protegidas de Costa Rica”, Id. 332) fueron fundamentales en la realización de estudios de escenarios y proyecciones de cambio climático, que más tarde servirían para establecer instrumentos como la Estrategia para la Adaptación del Sector Biodiversidad de Costa Rica al Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Biodiversidad. El mismo proyecto “Adaptación de la Biodiversidad de Costa Rica ante el Cambio Climático” (Id. 316) que creó dicha estrategia, es una respuesta a la ENCC para integrar el tema de biodiversidad en el cambio climático.
- Por último, el proyecto “Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica -NAMA Café- BID-FOMIN” (Id. 307) en el que se pretenden fortalecer las capacidades del cultivo de café para crear tecnologías que permitan reducir las emisiones, ahorrar energía y adaptar nuevas prácticas que no dañen la biodiversidad.

C. Los proyectos incluyen acciones para promover la inclusión de BioCC en otros ámbitos

La transversalización de la temática de biodiversidad y cambio climático ha ido ganando relevancia en los últimos años, especialmente en la fase de diseño de los proyectos, pero su presencia se va perdiendo a medida que su ejecución avanza.

El término ***biodiversity o climate change mainstreaming*** hace referencia a la integración de aspectos de BioCC en otros sectores (por ejemplo, se integra la sostenibilidad ambiental en las actividades comerciales), con el fin de potenciar los objetivos y resultados de ambos sectores y favorecer sinergias. La **integración de la biodiversidad** (o *biodiversity mainstreaming*) pretende garantizar que la diversidad biológica y los servicios que proporciona se incluyan apropiada y adecuadamente en todas las políticas y prácticas que dependen o inciden en ella.

Este concepto está reflejado en diversos compromisos internacionales: en primer lugar, en el propio Convenio de Diversidad Biológica, cuando se refiere a su utilización sostenible. Otro claro ejemplo son las Metas Aichi¹¹², vinculadas a la integración de la biodiversidad en temas como la planificación para el desarrollo y la reducción de la pobreza o el fomento del consumo y la producción sostenibles. Asimismo, en la Conferencia de las Partes 14 (COP 14) de 2008, se introdujo un enfoque estratégico a largo plazo sobre la integración. En esta misma COP se establecieron siete programas temáticos de trabajo, con disposiciones estrechamente relacionadas con la integración de la diversidad biológica (por ejemplo, en los programas de trabajo sobre diversidad biológica agrícola).

Además de la adhesión de Costa Rica a estos compromisos internacionales, la ENB 2016-2025 del país también habla de “la integración de la biodiversidad en otros temas del desarrollo como: ordenamiento territorial, agricultura, turismo, educación, entre otros”. Una parte importante de la integración en el turismo

¹¹¹ Estos análisis fueron posteriormente bastante demandados de cara a la planificación nacional, sobre todo en áreas protegidas y corredores biológicos.

¹¹² En el COP10 se crearon las Metas Aichi sobre Diversidad Biológica 2011-2020, que son un conjunto de 20 metas agrupadas en 5 objetivos que presentan los elementos de conexión entre la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

—y en otros sectores y actividades también— es hacer que el concepto de biodiversidad sea menos abstracto al ligarlo a los beneficios económicos y sociales que provee y al relacionar la continuación del turismo de naturaleza con la protección del medio ambiente del cual depende.

Asimismo, existe la **Estrategia y Plan de acción para la Adaptación del Sector Biodiversidad de Costa Rica al Cambio Climático (2015-2025)**, que establece que la biodiversidad es uno de los motores del desarrollo socioeconómico a nivel nacional, ya que provee de servicios ecosistémicos ligados directamente al bienestar humano. Por ejemplo, se menciona que los parques nacionales y reservas biológicas brindan beneficios a actividades económicas como el turismo de naturaleza, la generación de energía hidroeléctrica o de empleo e ingresos asociados a la investigación. También se indica que se pueden observar aportes de las áreas protegidas —pilar del sistema de conservación— a variables socioeconómicas como la pobreza y que, por ello, es probable que la pérdida de biodiversidad y de los servicios ecosistémicos asociados tenga un impacto considerable en las posibilidades de adaptación de las comunidades a los efectos del cambio climático.

La Oficina de Evaluación Independiente del GEF realizó un informe sobre *biodiversity mainstreaming* en 2018, en el que se señala la situación aventajada de Costa Rica respecto a otros países y se menciona que la anexión del Ministerio de Energía con el Ministerio de Medio Ambiente fomentó la coherencia de las políticas, la creación de incentivos positivos para la conservación de la biodiversidad a través de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), eliminó los incentivos negativos, mejoró la coordinación entre los ministerios y organismos gubernamentales y el derecho y acceso a la tierra.

Por otro lado, aunque el concepto de *climate change mainstreaming* esté menos desarrollado tanto a nivel internacional como a nivel nacional, según el PNUD en su trabajo por integrar el cambio climático en los procesos de desarrollo nacional y en la programación de NNUU, la incorporación del cambio climático en las políticas, planes y proyectos de desarrollo contribuye a: reducir la vulnerabilidad a los efectos de la variabilidad del clima; aumentar la capacidad de adaptación de las comunidades y las actividades nacionales que se enfrentan a los efectos del cambio climático, asegurar el desarrollo sostenible y evitar decisiones que generen una mala adaptación.

Para el análisis de este fenómeno y su incorporación a las diferentes fases del ciclo del proyecto, se partió de una muestra de 19 proyectos, si bien en 8 de ellos no fue posible encontrar información suficiente para valorar este aspecto. En la tabla que aparece a continuación se describen brevemente los ejemplos de integración de la biodiversidad (6 casos), el cambio climático (2 casos) o ambos (3 casos), tomando para ello una interpretación laxa del término, de manera que se han resaltado todos los aspectos que se relacionan con otros temas y sectores o que inciden en ellos.

Tabla 10. Análisis de la incorporación de un enfoque transversal en los proyectos analizados

Nombre corto de proyecto	Descripción
Programa de Pequeñas Donaciones (5ª Fase) (Id. 3)	Los resultados de este proyecto pretenden integrar la biodiversidad para mejorar los medios de vida locales , atendiendo en especial a grupos vulnerables (incluyendo a las mujeres) y mediante actividades como el ecoturismo o la agricultura orgánica .
Paisajes Productivos (Id. 54)	El proyecto pretende generalizar la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de la tierra y los objetivos de carbono en los paisajes productivos y corredores biológicos interurbanos .
Plan de acción para desincentivar el consumo de plásticos de un solo uso. (Id. 219)	Se pretende incorporar un criterio medioambiental en las actividades comerciales de Costa Rica en cuanto al uso de plásticos de un solo uso.
Proyecto FIRM (Id. 273)	Integración del cambio climático en los sectores económicos de la ganadería y la

Nombre corto de proyecto	Descripción
	vivienda y establecimiento de grupos de trabajo transversales.
Proyecto NAMA Café (Id. 307)	El BioCC mainstreaming se observa en el objetivo de aumentar la productividad para reducir los daños al medioambiente y en la integración en una mesa de trabajo de instituciones de diferentes sectores (Mesa NAMA-Café).
Proyecto BIOMARCC (Id. 330)	Al incluir la protección de la biodiversidad marina en las actividades pesqueras se señala una mejora en la productividad y economía de la población local.
Gestión Integrada de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (SIXAOLA) (Id. 340)	Uno de los objetivos y resultados del proyecto es la evolución hacia modelos productivos compatibles con la conservación y el uso sostenible de los frágiles recursos naturales de la cuenca. Asimismo, se espera el fortalecimiento y la participación en el proyecto de las comunidades indígenas (incluyendo en su ejecución). La difusión del proyecto también promueve la transversalización al emplearse distintos medios y dirigirse a un público no habitual .
Proyecto GOLFOS (Id. 343)	El objetivo del proyecto es propiciar el empleo y la economía sostenible a través del turismo y la pesca artesanal, entre otras actividades que generan ingresos a nivel local. En este sentido, la protección de la biodiversidad marina se incluye como elemento potenciador de la economía local.
Programa de Pequeñas Donaciones (6ª Fase) (Id. 378)	Se busca emplear la mejora de la biodiversidad para fomentar el desarrollo de las comunidades mediante capacitación y microcréditos para el emprendimiento .
Plataforma Nacional de Pesquerías Sostenibles de Grandes Pelágicos (Id. 382)	El proyecto se basa en la creación de una plataforma, incorporando diferentes sectores e instituciones, para crear compromisos en torno a la pesca responsable y fomentar la economía y el comercio pesquero sostenible.
RRD para el desarrollo urbano seguro y la innovación en la gestión del conocimiento en Centroamérica (Id. 419)	Este proyecto pretende incidir en la planificación territorial , con un enfoque de reducción de riesgo de desastres.

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto y entrevistas a responsables de proyectos

En la mayoría de los proyectos la integración se produce para fomentar aspectos de productividad, comercio y economía sostenible en sectores como el turismo, la agricultura o la pesca y también en la planificación territorial. Aunque no se encuentra en los ejemplos incluidos en la tabla, los informantes mencionan en más de una ocasión la integración de BioCC en proyectos de ganadería baja en carbono. Asimismo, se observa la integración en diferentes fases del ciclo de vida del proyecto, al menos en la fase inicial de diseño del proyecto, pero también en 4 casos en su ejecución (Id. 340, Id. 273, Id. 307, Id. 378) y en un caso en la difusión de resultados (Id. 340). Se entiende que existe transversalización en la ejecución y difusión cuando se involucran actores de diversos sectores o características para trabajar en un tema de manera integral.

Los informantes indican que se lleva tiempo haciendo **esfuerzos** en el marco internacional por integrar el cambio climático y, sobre todo, la biodiversidad en otros sectores. Los efectos del cambio climático y la degradación de la biodiversidad son cada vez más visibles y, gracias a los esfuerzos realizados hasta el momento, se han logrado avances en la consideración de la visión ambiental dentro de la visión de desarrollo. No obstante, se indica que, a pesar de dicho empeño, **se debe fomentar en mayor medida** y que aún perduran algunas **barreras**. Por ejemplo, la transversalización requiere un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional e intersectorial. Además, los esfuerzos deben trascender la institucionalidad pública, ya que el sector privado debe fomentar la transversalización en sus acciones. También deben mejorar las comunicaciones con otros actores.

Igualmente se indica que, aunque cada vez se esté realizando una mayor integración, otros sectores son priorizados sobre el ambiental en términos de transversalización (el sector social y el de seguridad). Otra de

las limitaciones para que sea contabilizado como un eje transversal son las limitaciones presupuestarias. Por ello, se considera que la CINR puede jugar un papel importante a la hora de impulsar los esfuerzos en este ámbito, no solo aportando financiación, sino también incidiendo política y técnicamente sobre estos otros sectores que deben incorporar los enfoques transversales de BioCC.

D. Los proyectos consiguen lo que pretenden

Los proyectos de CINR en el sector de biodiversidad y cambio climático implementados en el periodo de 2010 a 2018 persiguen resultados de diversa índole. En este apartado se analiza su nivel de logro desde una triple perspectiva: si logran los resultados que se definieron inicialmente, si tuvieron resultados no esperados y si han contribuido al avance de los ODS.

1. Los proyectos logran los resultados previstos

Todos los proyectos analizados **consiguen lo que pretenden**, lo que hace pensar que esta tasa de éxito se debe a que para la selección de los proyectos se tuvo en cuenta que hubiesen sido relevantes durante el periodo analizado, por una u otra razón. Es cierto que el nivel de logro no ha sido el mismo en todos ellos¹¹³: menos personas capacitadas de las previstas (Id. 69), éxito parcial en el logro de los resultados intermedios y finales (Id. 343, 328) o producción de resultados no esperados que incrementan o empeoran el proyecto inicialmente planteado (cuestión que se abordará en el apartado siguiente).

Es importante destacar que en algunos casos el juicio sobre el logro de los resultados ha sido realizado por las propias organizaciones ejecutoras del proyecto a través de sus informes finales y de las entrevistas a sus responsables, aunque en 5 proyectos (Id. 331, Id. 332, Id. 340, Id. 343, Id. 356) se dispone de informes de evaluación realizados por agentes externos y/o agencias de evaluación, que sirven para triangular la información. Por otro lado, dada la heterogeneidad de los informes finales de los proyectos analizados, cabe señalar que la valoración por parte de los ejecutores de los proyectos en el logro de sus resultados no sigue un mismo criterio y nivel de exigencia. Además, no hay información sobre el impacto que estos resultados han tenido a lo largo del tiempo una vez finalizada la intervención y, por último, los indicadores utilizados son generalmente de proceso y no de resultado, por lo que la información recogida en los informes finales es principalmente justificativa y se centra en evidenciar que las actividades previstas han sido realizadas y no tanto en la calidad y consecución de los resultados deseados.

El tipo de resultados logrados es variado. En la mayor parte de los proyectos existe al menos un **componente que busca fortalecimiento de las capacidades**, mediante capacitaciones y productos para la mejora de procedimientos, tanto de las instituciones como de las comunidades. Por ejemplo, en el proyecto “Adaptación de la Biodiversidad de Costa Rica ante el Cambio Climático” (Id. 328) se fortaleció la capacidad institucional del SINAC mediante capacitaciones y en el proyecto de “Gestión Integrada de Ecosistemas de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (SIXAOLA)” (Id. 340) se fortalecieron las capacidades técnicas y operativas de instituciones, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil mediante diversas actividades de capacitación, intercambio y sensibilización. Asimismo, algunos resultados iban destinados a la mejora o creación de nuevos sistemas, aplicando avances tecnológicos de diversa índole. Esto se puede observar con ejemplos como el proyecto “Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica (NAMA Café BID-FOMIN)” (Id. 307), en el que se prueban tecnologías punteras para los sistemas agroforestales, o como en el “*Initiative for Climate Action Transparency (ICAT)*” (Id. 319), en los que se crea una nueva herramienta tecnológica para la medición de GEI.

¹¹³ O no se ha podido analizar la información con precisión, porque en algunos casos no se dispone de datos sobre los resultados obtenidos (por ejemplo, Id. 219 o Id. 307).

Otros proyectos logran **modificar las estructuras normativas** para mejorar los sistemas de gestión de biodiversidad y cambio climático. Por ejemplo, en el proyecto Id. 331 se publicó el “reglamento para el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales” (Decreto 39411, 2016). En este sentido, algunos de los proyectos van más allá, ya que tenían como fin último la **creación de una estrategia o un plan nacional**, y en todos ellos se logró este resultado. Estos son el Plan de Acción Nacional para Sustituir el Consumo de Plásticos de un Solo Uso con Alternativas 100% Biodegradables y No Derivadas del Petróleo, conocido como Plan de Plásticos de un solo uso (Id. 219); b) el Plan de implementación Convenio de Estocolmo (Id. 245) y c) la Estrategia de Adaptación del Sector Biodiversidad al Cambio Climático (Id. 328).

En el Anexo 10 se incluyen los principales resultados obtenidos y a continuación se muestra una tabla resumen que da cuenta del nivel de logro alcanzado por los proyectos. Las razones por las que se afirma que algunos proyectos tuvieron un nivel de logro parcial se abordan en apartados posteriores.

Tabla 11. Resumen del nivel de logro de los proyectos analizados

Nombre corto de proyecto	Grado de logro
Huella de Carbono en AYA. Id. 69	
Plásticos de un solo uso. Id. 219	
Plan implementación Convenio de Estocolmo. Id. 245	
NAMA Café. Id. 307	
SINAMECC. Id. 319	
Adaptación de la Biodiversidad ante CC. Id. 328	
BIOMARCC. Id. 330	
Humedales. Id. 331	
Barreritas. Id. 332	
Sixaola. Id. 340	
Golfos. Id. 343	
Barreras. Id. 356	

Leyenda:

- Resultados esperados alcanzados en su totalidad
- Resultados esperados alcanzados parcialmente
- No se dispone de información acerca de algunos resultados

Fuente. Elaboración propia a partir de análisis documental, búsquedas en internet y entrevistas a responsables de proyectos.

A los responsables de algunos de los proyectos se les preguntó por los **factores** que, a su juicio, facilitaron o dificultaron el logro de los resultados. Entre los **que facilitaron su logro** se destaca la colaboración y coordinación con actores de diferentes sectores y niveles institucionales y con las comunidades. En uno de los casos se identifica la utilidad de tener contactos previos para poder alcanzar dicha colaboración. Otro informante señala que el modelo de gobernanza de los proyectos es esencial para la coordinación y se da como ejemplo positivo el modelo del PNUD, en el que existe un coordinador PNUD y un coordinador institucional. También, en este sentido se habla de la coordinación dentro de las propias instituciones y se destaca que su transparencia en lo relativo a los proyectos permite evitar la duplicidad de acciones y facilitar la sinergia.

Más allá de la colaboración y coordinación institucional e interinstitucional, un segundo factor que se señala como positivo para el logro de los resultados es tratar de involucrar activamente a los actores que se ven afectados por el proyecto, centrándose en que los productos se dirijan a la satisfacción de sus necesidades, para lo que a veces es necesario ir más allá de lo acordado con el socio cooperante. También, en este sentido, es importante motivar a los actores implicados para que participen en las actividades que se realicen en el marco de los proyectos. Por último, otra característica mencionada para el logro de resultados

es el hecho de que se enmarquen en la agenda internacional, puesto que así es posible tener una hoja de ruta más clara.

En cuanto a los **factores que dificultaron el logro de los resultados**, se mencionan los obstáculos para acceder a cierta información de otras instituciones. Se señala también que algunas de las instituciones con las que se trabaja disponen de poco personal, por lo que se produce una sobrecarga de tareas para los colaboradores. Otra dificultad es la falta de uso de la información de seguimiento e, incluso, la falta de seguimiento del desarrollo de los proyectos, que impide redefinir acciones cuando es necesario. Se menciona algo similar para las evaluaciones, cuyos resultados no se utilizan en las instituciones para la mejora de otros proyectos.

Para terminar, diversos informantes señalan que los cambios políticos suelen dificultar la terminación de los proyectos que se encuentran en ejecución, al menos tal y como se encontraban definidos inicialmente, puesto que puede haber cambios en los intereses que exijan su reajuste. Por ejemplo, se puede pasar a proporcionar más atención a un grupo concreto dentro de la población beneficiaria. Asimismo, aunque no haya cambios significativos, tras los cambios políticos suele producirse una demora relevante en el desarrollo de los proyectos, al tener que esperar a los ajustes institucionales para poder continuar.

2. Los proyectos tuvieron resultados no esperados

Se ha analizado la generación de resultados no previstos en la fase de formulación de los proyectos analizados, tanto positivos como negativos, fundamentalmente a partir de los documentos de los 12 proyectos de la muestra base y de las entrevistas a sus responsables. Lo primero que llama la atención es que los responsables de los proyectos no tienen claridad respecto de lo que es un resultado, ya que en su mayoría únicamente mencionan actividades adicionales que se incorporaron al proyecto o aspectos que no se pudieron cubrir.

Otros, en cambio, se encuentran más cerca de este nivel. Así se menciona que a partir de los resultados obtenidos se generó una nueva fase del proyecto, con la que no se contaba, se produjeron cambios normativos o se elaboró una nueva estrategia. A continuación, se incluye una tabla con el detalle de los **resultados no previstos**, en la que se han sombreado en azul claro los que los responsables de los proyectos identifican como negativos.

Tabla 12. Algunos ejemplos de resultados no previstos

Nombre corto de proyecto	Resultados no esperados
Huella de Carbono en AYA. Id. 69	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los participantes del taller participó en un curso de Aguas Residuales en el IMTA en México por una semana. • Los técnicos que implementaron la metodología en la Planta Los Tajos, han logrado entenderla y generar una hoja de cálculo para facilitar la obtención de resultados. • El equipo de trabajo de la Planta Los Tajos ha indicado que la metodología se puede implementar tanto en plantas nuevas como en aquellas que ya se encuentren en operación.
Plan implementación Convenio de Estocolmo. Id. 245	A partir del Plan inicial surgió otro que responde a una necesidad que estaba en el Plan sobre la gestión de PCB. Además, el Plan enumera y pone en evidencia los vacíos y las necesidades en este ámbito y a partir de ello, algunas instituciones realizaron cambios normativos para atender dichos vacíos. Por ejemplo, en el ámbito de la gestión de los vehículos que terminan su ciclo de vida.
SINAMECC. Id. 319	A partir de sus resultados se generaron tres proyectos nuevos: ICAT 2, Actualización de métricas de transporte y CBIT, es decir que se logró atraer nuevos recursos de cooperación internacional.

Nombre corto de proyecto	Resultados no esperados
	Otro aspecto importante fue la firma en 2019 de un acuerdo con el donante para difundir el SINAMECC en otros países, ya que se consideraba relevante su replicabilidad, reforzada por haber sido construido en <i>software</i> libre.
Adaptación de la Biodiversidad de CR al CC. Id. 328	No se pudo establecer el sistema de monitoreo porque no había una definición clara.
BIOMARCC. Id. 330	Fue positivo que a partir de la implementación de este proyecto funcionarios y funcionarias participaran en simposios, congresos y talleres relacionados al cambio climático con AMP.
Humedales. Id. 331	No se trabajó en los indicadores que estaban avalados en un principio.
Barreritas. Id. 332	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de propuestas de Concesión de Servicios No Esenciales, como mecanismos de pago por los servicios ecosistémicos culturales de recreación y ecoturismo en áreas silves-tres protegidas en los Parques Nacionales de Corcovado, Rincón de la Vieja e Isla del Coco. • Análisis financiero de los sitios de importancia para la conservación: a partir de la “Herramienta para la Estimación de Fondos requeridos para la gestión en Áreas Silvestres Protegidas”. • Estimación de los fondos asignados por el gobierno a las Áreas Marinas Protegidas (AMP). Basados en la modificación de la “Herramienta para la Estimación de Fondos requeridos para la gestión en Áreas Silvestres Protegidas” y con el apoyo del análisis del <i>Financial Sustainability Scorecard</i> del proyecto se logró estimar el presupuesto total asignado por el gobierno a las Áreas Marinas Protegidas para el 2015. • Estimación de fondos invertidos anualmente por fuentes privadas y cooperación internacional en AMP.
Barreras. Id. 356	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y puesta en marcha de una metodología de monitoreo y evaluación para medir el grado de implementación y la efectividad de las “Políticas para las ASP del SINAC de Costa Rica – 2011”. • Redacción de un procedimiento claro para la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en la Ley de Biodiversidad, en concordancia con la Ley General de la Administración Pública. • Elaboración de una estrategia de cooperación para el SINAC. • Capacitación a 250 funcionarios del SINAC en el manejo del Excel y Office 2010. • Se realizaron cuatro cursos de formación básica integral para un total de 81 Guardaparques • Adquisición de equipos para la capacitación. • Elaboración de metodología para la Optimización del Manejo de los Flujos de Visitación en ASP. • Diseño Arquitectónico de Sitio de Camaronal.

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto y entrevistas a personas responsables de proyectos.

3. Los proyectos han contribuido al avance de los ODS

En materia de **Objetivos de Desarrollo Sostenible** se puede concluir que 7 de los 12 proyectos analizados contribuyen a través de sus resultados y productos, a la consecución de las metas incluidas en los ODS recogidos en la Agenda 2030. En los 5 restantes no hay información suficiente para establecer una relación. Por orden de frecuencia los ODS más comunes han sido el ODS 13 *Acción por el clima*, seguido de los ODS 9 *Industria, innovación y estructura*, ODS 12 *Producción y consumo responsable* y ODS 14 *Vida submarina*.

Es preciso señalar que solo 1 proyecto (Id. 331) vincula sus resultados a los ODS. En el resto, el análisis se realiza con criterio experto a partir de la información sobre los resultados, pero no se menciona en los propios documentos de los proyectos¹¹⁴. De hecho, la perspectiva Agenda 2030 y la mención a su relación con los ODS se refleja algo más en el diseño y presentación de los proyectos que en su justificación, no en el nivel de los indicadores, sino en los primeros apartados de contexto, justificación, relevancia del proyecto, etc. A continuación, se incluye una tabla de los proyectos, describiendo de qué manera contribuyen y a qué ODS aportan.

Tabla 13. Aporte de los proyectos a los ODS

Nombre corto de proyecto	ODS	Descripción
Tormenta Ngäbe. Id. 28 (2017-2018)		Los resultados del proyecto reflejan la participación de la comunidad en diferentes niveles. Se hace referencia a la inclusión, la igualdad de género, la atención a grupos vulnerables etc. Los resultados del proyecto muestran avances en relación al ODS 13 (acción por el clima), concretamente la meta 13.1 (“Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”) y al ODS 9 (industria, innovación e infraestructuras), meta 9.1 (“Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”), aunque no se recogen como tal en los documentos de proyecto.
Mecanismos interministeriales. Id. 201 (2014-2018)	 	Los resultados y productos del proyecto (instrumentos de compensación de carbono, revisión de legislación ambiental, implementación de convenciones nacionales e internacionales) se presentan en el informe final de una manera muy general, por lo que resulta complicado conocer en qué medida han podido contribuir a determinadas metas y ODS. Salvo en un resultado: la producción de información sobre la percepción del medio ambiente que se especifica que contribuirá al ODS 13 (acción por el clima). Sí se pone en valor la contribución del proyecto en términos de derechos humanos, género y pobreza (señalando que son cuestiones prioritarias para el PNUD).
Plásticos de un solo uso. Id. 219 (2016-2018)		Este producto contribuye al ODS 12 (producción y consumo responsables), concretamente a la meta 12.4 (“De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenios, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente”).
Adaptación Cambio Climático. Id. 328 (2012-2015)		Sus líneas de acción en materia de capacitación institucional para combatir el cambio climático contribuyen al ODS 13 (acción por el clima) concretamente a la meta 13.3 (“Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana”). No obstante, en el informe final no es posible valorar el impacto de esta capacitación.

¹¹⁴ Es decir, se ha ido rastreando en la documentación disponible la presencia de actividades o resultados deseados que tuviesen relación con alguno de los ODS o de sus metas.

Nombre corto de proyecto	ODS	Descripción
Humedales. Id. 331 (2014-2018)		<p>El Proyecto implementó acciones que se asociaban con los ODS, particularmente con el 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 4 (educación de calidad), 5 (igualdad de género), 6 (agua limpia y saneamiento), 12 (producción y consumo responsables), 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina) y 15 (flora y fauna terrestres).</p> <p>En su evaluación se incluyen todos los resultados del proyecto, especificando a qué ODS contribuye cada uno de ellos (ejemplo: Una herramienta jurídica como el Decreto N°39411 “Reglamento para el Aprovechamiento Racional de los Recursos Acuáticos Aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales” contribuye claramente con el Objetivo No. 1 “Fin de la pobreza” y con el Objetivo No. 2 “Hambre cero”; Las herramientas lúdicas para la educación ambiental contribuyen con el Objetivo No. 4 “Educación de calidad”).</p>
Barreritas. Id. 332 (2011-2016)		<p>Los resultados del proyecto, valorados en su mayoría como “muy satisfactorios”, de los que se puede inferir la contribución a diversas metas del ODS 14 (vida submarina).</p>
Sixaola. Id. 340 (2009-2013)		<p>En el informe final se revisan los indicadores planteados y se valora el nivel de alcance logrado. Se valora positivamente su contribución al Objetivo del Medio Ambiente Mundial dentro de los Objetivos Globales del GEF. Se puede inferir que sus resultados de capacitación técnica, sensibilización, gestión integrada de recursos hídricos y conservación de paisajes contribuyen a los ODS 15 (flora y fauna terrestres) y 16 (paz y justicia). No obstante, hay cierta vaguedad en los indicadores de resultados.</p>

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto

E. Disponibilidad y difusión de los productos y resultados de los proyectos

No es posible utilizar los productos y resultados de los proyectos si no se encuentran disponibles y accesibles, pero tampoco es posible acceder a estos productos y resultados si no se conoce su existencia. Es por ello que se optó por el análisis de en qué medida los proyectos incluían actividades de cierto alcance, que permitieran dar a conocer la existencia de los productos elaborados y los resultados obtenidos a las audiencias y destinatarios para los que, al menos a priori, pudieran tener una mayor utilidad.

Cuando los productos no son tangibles, su existencia es menos evidente. Por ejemplo, los proyectos que buscan fortalecer las capacidades institucionales no disponen de un producto en sí, más allá del propio informe de sistematización de buenas prácticas o de reflexiones compartidas que se pueda generar en la capacitación, que también puede ser difundido, pero que seguramente iría a audiencias más limitadas.

Un buen número de los proyectos analizados (7 de los 12 proyectos) han contribuido a la generación de un **producto de largo alcance** que es, al mismo tiempo, el resultado principal del proyecto. En concreto, eso sucede en proyectos¹¹⁵ como “BARRERAS” (Id. 354), “BARRERITAS” (Id.332), “HUMEDALES” (Id.331), “Estrategia Adaptación Biodiv. CC” (Id.328), “Plan de Implementación Convenio de Estocolmo” (Id.245), “Plásticos de solo uso” (Id.219) y “Política de Áreas Protegidas Terrestres y Marinas de CR” (Id.356), cuyo resultado principal o uno de sus resultados era un Plan, una Estrategia o una Política. Pero sucede también en otros proyectos, no incluidos en la muestra analizada, tales como el proyecto de “Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Ganadería Baja en Carbono” (Id. 398) y la “Estrategia y Plan Nacional de Acción

¹¹⁵ Se mencionan los proyectos por su nombre corto.

para la Adaptación al Cambio Climático” (Id. 316), entre otros. En estos casos, se considera que la difusión se encuentra garantizada, ya que son documentos que suelen contar con cierto grado de oficialización y de publicidad institucional.

En proyectos con otras características, una práctica relativamente común, y una norma frecuente de los socios cooperantes, es la celebración de **un taller de inicio y un taller de cierre** al final de un proyecto, con el objetivo de socializar los resultados. Ambos talleres no siempre se dirigen a las mismas audiencias. Por ejemplo, en el proyecto “Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica (NAMA Café BID-FOMIN)” (Id. 307) se llevó a cabo con estos objetivos el taller de lanzamiento “Hacia un Sector de Café de Bajo Carbono en Costa Rica: Experiencias Nacionales e Internacionales” y otras actividades de divulgación, cuyo público meta fueron extensionistas, técnicos de cooperativas y grupos de interés. También es cada vez más frecuente la realización de vídeos de corta duración para dar a conocer los resultados obtenidos.

A pesar de lo dicho hasta aquí, la **difusión de resultados no es una práctica habitual** en los proyectos analizados y menos aún la difusión de la existencia de los productos con fines de escalamiento, por ejemplo. Una vez que el proyecto finaliza no suele haber una estrategia dirigida a garantizar que los productos sean accesibles para aquellos a quienes podría resultarles útiles, ni se realiza seguimiento para verificar esta utilización. Existen algunas excepciones, tales como el proyecto “Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios ecosistémicos de los humedales de importancia internacional protegidos (HUMEDALES)” (Id.331), en el que se organizaron talleres para difundir una guía metodológica, producto del proyecto, con diversos grupos de personas. En otros casos, los productos se socializan únicamente a nivel interno de las instituciones participantes.

Algunas de las personas entrevistadas indican que es frecuente que los productos se puedan **solicitar**, pero que no suelen llegar de manera automática, ni siquiera como “noticia de interés”. De hecho, con frecuencia se encuentran disponibles en la página web de la institución beneficiaria, y en algunos casos, también en la del cooperante. También es frecuente que se cree **una página web del propio proyecto** que, sin embargo, no suelen pervivir mucho más allá de la finalización del proyecto. Incluso las que se mantienen en el tiempo, como la página web de BIOMARCC, que estuvo disponible durante 5 años, con hasta 6.000 visitas por año, acabó desapareciendo.

A continuación, se muestran dos ejemplos de páginas web que contienen productos y resultados de los proyectos.

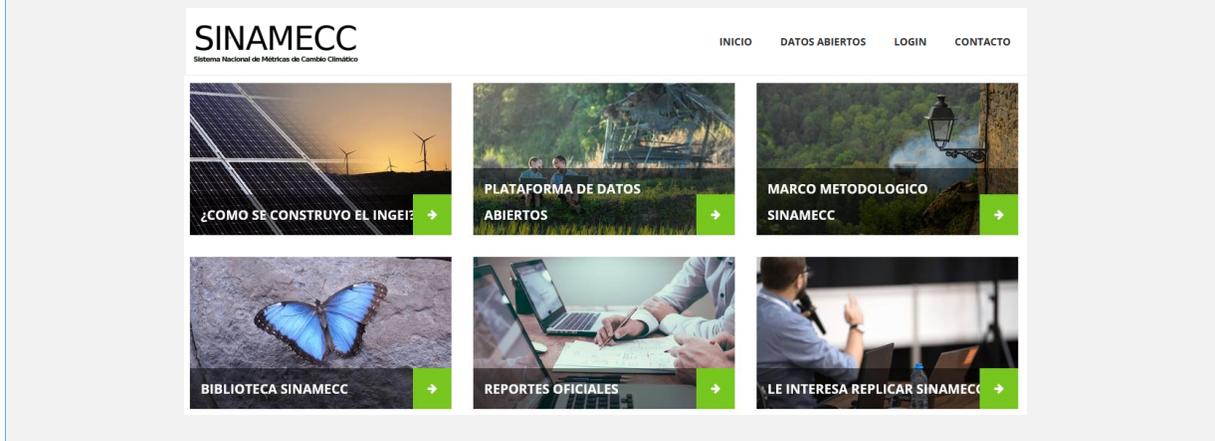
Proyecto de Corredores Biológicos. Id. 341: <http://biocorredores.org/corredoresbiologicos/>

En la página web de este proyecto se incluye información exhaustiva y están disponibles sus resultados y productos. En el apartado de resultados, se incluyen los indicadores del proyecto para mostrar sus avances por objetivos principales y específicos y también los indicadores de efectividad de gestión de los Corredores Biológicos. En cuanto a los productos, hay un apartado de recursos, que incluye una caja de herramientas: metodologías, manuales y herramientas, normativa, lineamientos y protocolos, documentos temáticos, diagnósticos de corredor biológico; planes, estrategias y políticas y elementos de comunicación.



Initiative for Climate Action Transparency (ICAT). Id. 319: <http://www.sinamecc.go.cr/>

El proyecto ICAT tuvo como objetivo operativizar el SINAMECC para la recopilación de información confiable, por medio de la creación de una política de uso de datos y la negociación de acuerdos con organizaciones involucradas. La página web es uno de los resultados del proyecto y en ella se encuentran, además, algunos de sus productos, en el apartado “Marco Metodológico de SINAMECC”: herramientas base para generar acuerdos para compartir datos con el SINAMECC, borradores de acuerdos legales y propuesta inicial de estrategia de negociación con las fuentes de información”. Se indica que se ponen a disposición estos productos, con el objetivo de que puedan acceder a ellos quienes pudiesen necesitarlos.



La disponibilidad de los productos y resultados de los proyectos es considerada importante por los informantes, puesto que fomenta la transparencia y contribuye al aprendizaje para los proyectos que continúen trabajando en la misma temática. En este sentido, por ejemplo, algunos estudios o investigaciones realizados en el marco de proyectos financiados con CINR han servido posteriormente como base para otros proyectos y también para la elaboración de políticas públicas en Costa Rica.

F. Los proyectos han contribuido a sectores CAD/CRS

A continuación, se presenta un análisis de las acciones incluidas en los proyectos de cooperación internacional de los siguientes sectores (CAD/CRS)¹¹⁶: política medioambiental y gestión administrativa (410.10), investigación y/o educación medioambiental (410.80) y biodiversidad (410.30), a partir de una muestra conformada por 12 proyectos.

¹¹⁶ Códigos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que sirven para identificar el sector específico de economía o estructura social e institucional del país al cuál se destina la inversión de la cooperación internacional.

410.10: Política medioambiental, leyes, regulaciones e instrumentos económicos; instituciones y prácticas administrativas; planificación del medio ambiente y del uso del suelo; procedimientos de toma de decisiones; seminarios, reuniones; medidas diversas de conservación y protección no especificadas.

410.30: Incluye reservas naturales y acciones en las áreas circundantes; otras medidas para proteger especies vulnerables o en peligro de extinción y sus hábitats (p. ej., protección de humedales).

410.80: Educación/formación medioambiental. Investigación medioambiental. Comprende el establecimiento de bases de datos, inventarios y estimaciones de recursos naturales y físicos; perfiles medioambientales y estudios de impacto cuando el sector no puede ser determinado.

Fuente. Elaboración propia a partir de Guía de Actualización de la base de datos de proyectos.

Según la base de datos, en términos de los presupuestos asignados y/o la centralidad de los resultados, los tres sectores (410.10, 410.30 y 410.80) tienen una presencia notable en gran parte de los proyectos, siendo el **410.10 el predominante** en todas las clasificaciones (principal, secundario 1 y secundario 2).

Tabla 14. Presencia de los sectores CRS en proyectos de CINR

CRS	Sector Principal		Sector Secundario 1		Sector Secundario 2	
410.10	27	15%	39	26%	19	21%
410.30	21	11%	13	9%	10	11%
410.80	16	9%	17	11%	14	15%

Fuente. Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos.

En la tabla a continuación se presentan los resultados de los proyectos que contribuyen a los diferentes CRS, teniendo en cuenta la base de datos y la información contenida en su documentación de respaldo¹¹⁷.

CRS	Resultados de Proyectos ¹¹⁸
410.10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Id. 69. Huella de Carbono en AyA: metodología de medición GEI en plantas. ▪ Id. 219. Plásticos de un solo uso: elaboración del “Plan de Acción Nacional para Sustituir el Consumo de Plásticos de Un Solo Uso con Alternativas 100% Biodegradables y No Derivadas del Petróleo” y Decreto. ▪ Id. 245. Plan implementación Convenio Estocolmo: Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo para la gestión de contaminantes orgánicos persistentes (COP). ▪ Id. 307. Nama Café: diseño y validación del Sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) para Café y diseño de la NAMA para el sector Café ▪ Id. 319. SINAMECC: medir, reportar y verificar las emisiones por fuentes y absorción por sumideros a nivel nacional, en todos los sectores de la economía. ▪ Id. 328. Adaptación de Biodiversidad ante CC: la Estrategia de Adaptación de la Biodiversidad al Cambio Climático, y su Plan de Acción. ▪ Id. 330. BIOMARCC: planes de gestión de áreas marinas que incluyen la adaptación al cambio climático y creación de 2 mecanismos de financiamiento. ▪ Id. 331. Humedales: creación del Inventario Nacional de Humedales y herramientas jurídicas. ▪ Id. 332. Barreritas: Estrategia de Manejo de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para Áreas Marinas Protegidas (fortalecimiento de la coordinación interinstitucional) e incremento de diversificación de los fondos para áreas marinas. ▪ Id. 340. Sixaola: establecimiento de una comisión binacional para la gestión integrada de la cuenca. ▪ Id. 343. Golfos: se avanzó en la conformación y consolidación de las Comisiones AMUM (Área Marinas de Uso Múltiple) y propuestas de Ordenamiento Espacial Marino. ▪ Id. 356. Barreras: mejora del marco legal y político para la gestión efectiva y la sostenibilidad financiera y ecológica del Sistema de Áreas Protegidas (Política de Áreas Protegidas Terrestres y Marinas de Costa Rica); propuesta de reestructuración del SINAC y Plan de Capacitación y Reglamento de Capacitación; desarrollo de un proceso de concertación e integración de agendas entre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y los Territorios Indígenas y sostenibilidad financiera y recursos a largo plazo del SINAC mediante una Estrategia Financiera, Plan de Acción, propuesta de decreto y creación de un sitio web.
410.30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Id. 219. Plásticos de un solo uso: reducción del uso de plástico con impacto nocivo en la biodiversidad. ▪ Id. 245. Plan implementación Convenio Estocolmo: mejora en la gestión de contaminantes orgánicos persistentes (COP) con impactos nocivos en la biodiversidad. ▪ Id. 307. Nama Café: sistemas agroforestales, sistemas de aspersión, eficiencia energética, energía renovable (gasificadores) y la reducción de emisiones de nitrógeno en la fertilización. ▪ Id. 328. Adaptación de Biodiversidad ante CC: adaptación de la biodiversidad al CC. ▪ Id. 330. BIOMARCC: ampliación de áreas marinas protegidas.

¹¹⁷ La tabla coincide con los sectores identificados en la base de datos. No obstante, se agrega al sector 410.30 el proyecto “NAMA Café” (Id.307) y al 410.10 el de “Huella de Carbono” (Id. 69).

¹¹⁸ Se mencionan los proyectos por su nombre corto.

CRS	Resultados de Proyectos ¹¹⁸
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Id. 331. Humedales: mejora de sostenibilidad de humedales y protección de la biodiversidad mediante el control y manejo de especies invasoras. ▪ Id. 332. Barreritas: incremento de la efectividad de manejo en las ASP de Cahuita, Hermosa y Santa Rosa mediante manejo compartido y expansión de la cobertura de las AMP. ▪ Id. 340. Sixaola: promoción de una distribución justa y equitativa de la biodiversidad, reduciendo la vulnerabilidad de poblaciones menos favorecidas. ▪ Id. 356. Barreras: el SINAC prueba diferentes e innovadores enfoques de conservación en las áreas de conservación y áreas protegidas.
410.80	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Id. 69. Huella de Carbono en AyA: capacitación al personal en la metodología de medición de GEI ▪ Id. 307. Nama Café: 8 talleres regionales, 240 participantes y 113 extensionistas capacitados. ▪ Id. 328. Adaptación de Biodiversidad ante CC: fortalecimiento de capacidades del SINAC para la adaptación de la biodiversidad ante el cambio climático. Se realizaron capacitaciones y se generaron productos tales como: Plan de fortalecimiento de capacidades, estudio sobre la actualización de dos estrategias de conservación, etc. ▪ Id. 330. BIOMARCC: el proyecto contribuyó en temas de investigación, capacidad de resiliencia de las comunidades al cambio climático, así como fomentar las capacidades gerenciales en las comunidades aledañas a las AMP. Este proyecto contribuyó no sólo a nivel local, sino nacional y transfronterizo a través de sensibilización, investigaciones, capacitaciones e intercambio de conocimientos. ▪ Id. 331. Humedales: los funcionarios del SINAC se capacitaron sobre humedales. ▪ Id. 332. Barreritas: fortalecimiento de las capacidades para el monitoreo, planificación y gestión de las áreas marinas protegidas. ▪ Id. 340. Sixaola: se fortalecieron actores sociales en manejo de recursos naturales, gestión local de microcuencas, concientización y capitalización de conocimiento relacionado con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el suelo y el agua. Se realizaron actividades de educación ambiental, campañas y talleres con los que se sensibilizó a los habitantes de la cuenca sobre la importancia de conservar los recursos naturales. ▪ Id. 356. Barreras: capacitaciones al SINAC, creación de 3 perfiles técnicos de corredores biológicos y elaboración de un Plan de Mercadeo y Comunicación para SINAC.

Puede afirmarse que todos los proyectos contribuyen de algún modo al CRS **410.10**, puesto que muchos de los proyectos tienen como objetivo y resultado final la creación de un **Plan o una Estrategia** (Id. 219, 245, 328, 332, y 356); la mejora de la gestión mediante la **creación de herramientas** (por ejemplo, de medición) (Id. 69, 307, 319 y 331), la creación o fortalecimiento de **estructuras de gobernanza** (Id. 332, 343, 356) o **mecanismos de financiamiento** (Id. 330 y 356).

En lo referente al sector **410.30** de biodiversidad, una gran parte de los resultados de los proyectos en la muestra (9 de 12) están vinculados directa o indirectamente a este sector: uno de los resultados es la **mejora de la conservación** de ciertas áreas mediante una **gestión más eficiente** (Id. 331, 332, 340, 356), la aplicación de **tecnologías innovadoras** (Id.307) o la **ampliación de las áreas protegidas** (Id. 330, 332), mientras que en otras ocasiones el proyecto tiene un **resultado indirecto** de preservación de la biodiversidad, por ejemplo, reduciendo el plástico de un solo uso (Id. 219) o los contaminantes orgánicos persistentes (Id. 245).

Por último, en cuanto al sector **410.80** sobre educación e investigación, también un número notable de proyectos (8 en total) está relacionado con este sector. Se puede observar que en varios proyectos el **fortalecimiento de las capacidades de las instituciones** es uno de los resultados esperados (Id. 69, 328, 330, 331, 332 y 356) mediante la realización de capacitaciones, diseño de herramientas etc. y en ciertas ocasiones se fomenta el **fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios** directos de los proyectos, es decir, de las poblaciones o de ciertas comunidades (Id. 307, 330, y 340).

4.6. Sostenibilidad de los resultados de los proyectos

A. Origen de los proyectos

Los proyectos de cooperación internacional se pueden originar por diferentes motivos y con distintas justificaciones. Es frecuente que se sustenten en análisis previos, bien en fuentes secundarias (estudios o publicaciones en la materia), bien en fuentes primarias, mediante diagnósticos o información de proyectos anteriores. También existen casos en los que los proyectos no responden a criterios puramente técnicos, por ejemplo, cuando surgen oportunidades desde los socios cooperantes o desde un ámbito político.

Un 31% de las personas que respondieron la encuesta manifestaron que el origen del proyecto en el que habían trabajado había sido una **necesidad** que ya se conocía y que una parte de su ejecución se había dedicado a profundizar en este conocimiento. Cuando este es el origen de un proyecto, no siempre se aportan datos en el documento de diseño que permitan valorar si es adecuado y responde a las necesidades existentes, ya que se aplica directamente el conocimiento en la materia existente en las instituciones.

Es relativamente poco frecuente¹¹⁹ basar el diseño de estos proyectos en **estudios previos**, nacionales o internacionales, casi siempre elaborados por otras instituciones, desde organismos internacionales como el BID a consultoras que hayan realizado estudios para otros proyectos o programas, no necesariamente en Costa Rica. Las fuentes de los datos aparecen a menudo detalladas en el pie de página de los documentos de proyecto. Se encuentran basados en estudios previos proyectos¹²⁰ como los de “Adaptación de la Biodiversidad de Costa Rica ante el Cambio Climático” (Id.328), “BIOMARCC” (Id.330), “SIXAOLA” (Id.340) y “FSP Paisajes de Producción” (Id.54), entre otros.

Según la encuesta, un 16% de los proyectos basaron su diseño en un **diagnóstico específico** de la problemática¹²¹. En este grupo destaca el proyecto “Gestión participativa de los servicios ecosistémicos en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional” (Id.167), cuya estrategia se fundamentó en las conclusiones extraídas de un diagnóstico participativo con la población y asociaciones locales. Los diagnósticos pueden tener diferentes enfoques y habitualmente analizan la temática en el contexto social, político y medioambiental nacional o regional, identificando también los riesgos y amenazas para el proyecto.

Algunos proyectos son fases nuevas de un **proyecto anterior**. Esta opción fue marcada por un 15% de las personas encuestadas. En estos casos, cuentan con los análisis realizados en las primeras fases y también con los informes de resultados y evaluaciones del proyecto, cuando existen. Por ejemplo, el *Programa de Pequeñas Donaciones*, se encuentra en la fase 5 de una misma intervención y el proyecto de fomento de la estrategia de neutralidad climática de Costa Rica (Id. 125) se continuó con el de implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) (Id. 123).

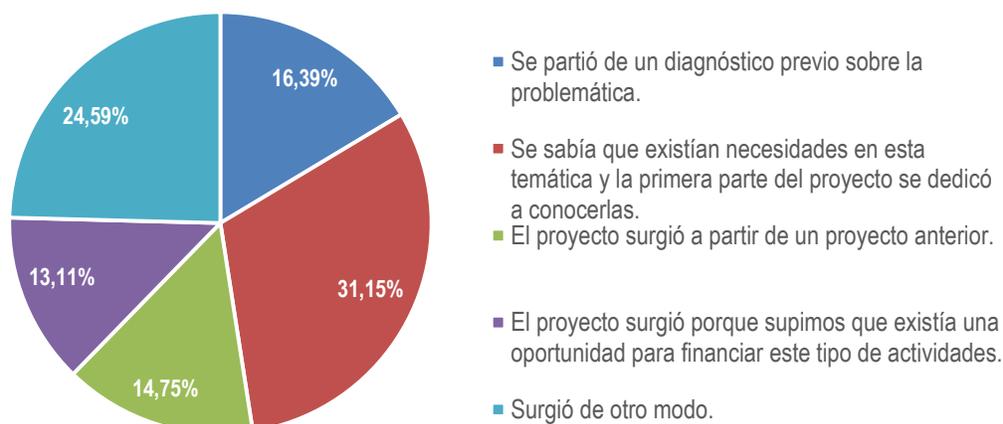
También hay proyectos que tienen origen en los **socios cooperantes**, bien porque surge una oportunidad de financiamiento (13% de las personas encuestadas indicaron que este fue el caso en su proyecto) o porque sea una propuesta concreta realizada por ellos. En estos casos, los socios cooperantes pueden trasladar al diseño del proyecto su experiencia en proyectos previos.

¹¹⁹ Los datos no son coincidentes cuando se utilizan distintas técnicas de recogida de información. Esta opción representa un 25% según el análisis documental (5 proyectos de 20), pero solo un 16% de las respuestas a la encuesta.

¹²⁰ Se mencionan los proyectos por su nombre corto

¹²¹ Se consideran diagnósticos los estudios realizados previamente en el marco de un proyecto, mientras que los estudios previos están relacionados con la temática, pero no están directamente vinculados al proyecto.

Gráfico 28: Fundamentación del diseño del proyecto



Fuente. Encuesta a responsables de proyectos.

En otras ocasiones el proyecto surge de otro modo. Entre las razones mencionadas en este bloque se mencionaron, entre otras, las **decisiones políticas**, aunque son una minoría del conjunto de las respuestas. Ni este origen de los proyectos ni el que viene promovido directamente por un socio cooperante son, en principio, las vías más ortodoxas para decidir poner en marcha un proyecto. Si la sugerencia del cooperante o la decisión política se encuentran alineadas con el marco estratégico-político del país, este origen no tiene por qué ser un problema, pero en caso contrario serán proyectos que partan con una baja probabilidad de sostenibilidad posterior.

B. Fortalecimiento de instituciones y beneficiarios

El fortalecimiento de capacidades puede darse en las instituciones, mediante actividades de capacitación y/o acompañamiento a su personal, o dirigirse a beneficiarios, con actividades dirigidas a organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, organizaciones comunitarias, grupos organizados o, incluso, a poblaciones concretas. En la base de datos se indica que 156 proyectos incluían actividades de fortalecimiento institucional (un 84%) y 112 fortalecimiento a beneficiarios (un 61%). No obstante, a la hora de analizar los documentos de los proyectos, en general falta información sobre el rol de cada institución o grupo, siendo difícil identificar en muchos casos quiénes han sido los beneficiarios o participantes de las actividades de fortalecimiento.

Al realizar un análisis comparado con diferentes variables de la base de datos, se identifica que los proyectos de cooperación técnica incluían un mayor porcentaje de actividades de fortalecimiento institucional, pero un menor porcentaje de actividades de fortalecimiento a beneficiarios, en comparación con la cooperación financiera o combinada. Asimismo, es destacable que todos los proyectos de cooperación regional cuentan con asistencia o capacitación institucional. En cuanto a las instituciones responsables del proyecto¹²², las que tuvieron un mayor porcentaje relativo de actividades de fortalecimiento institucional fueron MINAE (88%), MAG (82%), AyA (79%) y CNE (67%).

El fortalecimiento de capacidades debe ser un elemento previsto como parte de la **planificación del proyecto**, como indican los informantes, que señalan la importancia de que este tipo de actividades se

¹²² Se tienen en cuenta únicamente las instituciones responsables de más de 10 proyectos.

produzca a lo largo de toda la vida de la intervención. De hecho, algunos socios cooperantes exigen la inclusión en el diseño de los proyectos de actividades que fomenten el fortalecimiento de grupos beneficiarios y/o el empoderamiento de grupos indígenas y de mujeres.

La mayoría de las actividades de fortalecimiento identificadas en los documentos de proyecto y las entrevistas son **capacitaciones**¹²³ con un formato de seminarios, talleres, cursos o incluso proyectos piloto; **asistencias técnicas o acompañamientos**; la elaboración de **materiales o productos** explicativos, en su mayoría sobre procedimientos o protocolos, pero también sobre conocimientos en la materia y, por último, la creación de **plataformas o grupos de intercambio** o diálogo. En este sentido, la creación al inicio de los proyectos de estructuras de participación, tales como Comités Técnicos o Comités Locales, facilitan este tipo de procesos, puesto que no es necesario contactar y organizar *ex profeso* a las personas para programar actividades, sino que basta con organizar capacitaciones o presentar materiales en los grupos ya creados. Además, cuentan con la ventaja adicional de que están conformados por personas que han estado involucradas en todo el proceso. Según los informantes, para maximizar el fortalecimiento institucional y de la población y para que realmente queden capacidades instaladas, **debe producirse una amalgama de actividades durante todo el ciclo de proyecto**, de manera que se produzcan refuerzos entre ellas.

Los resultados del fortalecimiento de capacidades pueden adoptar formas muy diversas. Se materializan, por ejemplo, en una **mayor capacidad técnica y de gestión**, al disponer de **instrumentos prácticos concretos**. Esto incluye herramientas técnicas, tales como instrumentos tecnológicos para medir emisiones, por ejemplo, o los protocolos y capacitaciones para poder utilizarlos. También se refleja en instrumentos sobre temas más administrativos, como los procedimientos a seguir en los proyectos con un donante determinado. Por otra parte, en ocasiones adoptan la forma de refuerzos de la **estructura institucional**, por ejemplo, al incluir grupos o plataformas de diálogo o cambios normativos o legislativos. Asimismo, se señalan mejoras en las **condiciones de bienes**, tanto de equipos tecnológicos, como habilitación de salas para realizar capacitaciones. Y, por último, en mejoras en la **gestión del conocimiento** y la **sostenibilidad** de las iniciativas.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de proyectos que han incluido actividades de fortalecimiento. Estas actividades son enumeradas y se indican sus participantes y los resultados que generaron. En primer lugar, se incluyen ejemplos de fortalecimiento institucional y después ejemplos de fortalecimiento de beneficiarios.

Tabla 15. Ejemplos de actividades de fortalecimiento institucional

Diseño e implementación de un sistema de información nacional integrado para la gestión de sustancias químicas en Costa Rica. (Id. 91)		
Contribuir a la gestión adecuada de productos químicos que aporten a la reducción de los efectos adversos en la salud humana y el ambiente, mediante el desarrollo e implementación de un Sistema Nacional de información integral e integrado dentro del ciclo de vida de los productos químicos.		
Actividades fortalecimiento	Participantes en las actividades	Resultados de las actividades
<ul style="list-style-type: none"> Realización de taller para la presentación y capacitación de usuarios del Sistema Nacional de Información para Gestión de Sustancias Químicas (SISSAICM) a participantes de instituciones involucradas. Elaboración de un desplegable tríptico del 	DIGECA- MINAE, Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda, Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) y	Se ha fortalecido la gobernanza y las capacidades institucionales en materia de gestión de sustancias químicas y se resolvieron problemas técnicos en relación con la transmisión de la información de las instituciones

¹²³ Las capacitaciones se encuentran presentes en los 20 proyectos de la muestra.

<p>Proyecto SISSAICM-CR que se ha utilizado en las reuniones y talleres para dar a conocer el proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación del informático de DIGECA-MINAE responsable de la administración, control, ampliación y modificación del SISSAICM en curso sobre Programación en Java. 	<p>Servicio de Salud Animal (SENASA) del MAG, Instituto de Control de Drogas (ICD) del Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Salud.</p>	<p>hacia el SISSAICM</p>
---	--	--------------------------

Manejo Integral de los Policlorobifenilos (PCB) en Costa Rica. (Id.197)

Minimizar el riesgo de exposición de las personas a los policlorobifenilos o bifenilos policlorados (PCB), fortaleciendo la capacidad institucional para la gestión ambientalmente adecuada de PCB en el país.

Actividades de fortalecimiento	Participantes en las actividades	Resultados de las actividades
<p>Para lograr los resultados el proyecto definió 24 actividades, 6 actividades para el resultado de fortalecimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión y actualización de la legislación de bifenilos policlorados (PCB). • Elaboración y adopción de las normas y reglamentos para el manejo ambientalmente racional de los PCB. • Identificación de las estructuras institucionales que necesitan ser fortalecidas, a fin de mejorar su capacidad para hacer efectivo el cumplimiento de la normativa de manejo de PCB. • Capacitación de un equipo de 4 inspectores. • Mejoramiento del inventario nacional de PCB. • Desarrollo del sistema de rastreo de PCB. 	<p>MINAE, Secretaría Técnica de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas, Ministerio de Salud, generadores públicos y distribuidores de electricidad, centros de investigación universitarios – institutos y laboratorios, generadores privados.</p>	<p>Uno de los resultados esperados fue el fortalecimiento de la capacidad institucional en Costa Rica para el manejo ambientalmente racional de los PCB):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se logró fortalecer la legislación nacional en materia de PCB con la promulgación del Decreto Ejecutivo N°40697 MINAE-S, sobre el Reglamento para la Identificación y Eliminación Ambientalmente Segura de los PCB. • Se estableció un Comité Técnico institucional de la DIGECA y se configuró con un equipo para la supervisión y el control dentro de la misma institución.

Promoción y armonización de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres 2013-2016 (Id.256)

Este proyecto es un ejemplo del esfuerzo regional de Centroamérica en la gestión de reducción de riesgo de desastres (RRD). Su objetivo fue contribuir a fortalecer los procesos de desarrollo de la región centroamericana, para mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable ante amenazas naturales, mediante la gestión integral de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

Actividades de fortalecimiento	Participantes en las actividades	Resultados de las actividades
<p>Las actividades principales del proyecto fueron talleres, cursos y asistencias técnicas que permitieron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la gestión integral de riesgo en las estrategias e instrumentos regionales de ordenamiento territorial y asentamientos humanos. • Elaborar y validar con los 	<p>Los beneficiarios directos fueron más de 10.000 técnicos y especialistas provenientes de los sistemas nacionales de gestión de riesgo y de protección civil de los países del Sistema de Integración</p>	<p>Los resultados identificados fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las políticas públicas, metodologías e instrumentos de ordenamiento territorial y de asentamientos humanos aplican la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático. • Los sistemas nacionales de inversión pública operativizan las herramientas y metodologías y han fortalecido sus capacidades para integrar la gestión integral del riesgo en todo el ciclo de proyecto.

<p>Sistemas Nacionales de Inversión Pública guías metodológicas para integrar la gestión integral del riesgo de desastres en todo el ciclo del proyecto y realizar cursos de capacitación a técnicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar simulacros y simulaciones nacionales. • Elaborar y actualizar protocolos y herramientas de respuesta a desastres. 	<p>Centroamericano (SICA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas nacionales han fortalecido sus capacidades de incidencia para la gestión integral del riesgo. • La Fuerza de Tarea Centroamericana, en el marco del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua, opera con capacidades fortalecidas para la respuesta a desastres. • Los entes nacionales de riesgo, agua y clima implementan planes coordinados, armonizados y articulados.
--	--------------------------------	---

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto

Tabla 16. Ejemplos de actividades de fortalecimiento de beneficiarios últimos

Manejo Integrado de los Recursos Marino Costeros de la Provincia de Puntarenas (GOLFOS) (Id.343)		
<p>Promover la planificación y el manejo integrados de los ecosistemas marinos y costeros de las Áreas Marinas de Uso Múltiple (AMUM) del Golfo de Nicoya y Pacífico Sur, a fin de conservar su importante diversidad biológica, mantener la provisión de servicios ecosistémicos vitales y servir de base para el desarrollo socioeconómico sostenible a través del turismo, la pesca artesanal y otras actividades generadoras de ingresos a nivel local.</p>		
Actividades de fortalecimiento	Participantes en las actividades	Resultados de las actividades
<ul style="list-style-type: none"> • Propuestas del marco regulatorio, planes, proyectos pilotos. • Certificaciones de turismo sostenible en empresas turísticas, capacitaciones a comunidades pesqueras, proyectos piloto, iniciativas de diversificación. • Sistema de indicadores y seguimiento. 	<p>Comunidades pesqueras y operadores turísticos locales de las Áreas Marinas de Uso Múltiple (AMUM) del Golfo de Nicoya y Pacífico Sur en la provincia de Puntarenas, así como los organismos gubernamentales nacionales y locales presentes en la zona a la que se destina el proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto establece un fortalecimiento de capacidades para el marco regulatorio y las capacidades locales. • Uso sostenible de los recursos por parte de los sectores productivos. • Mejora y sistematización de la información para la toma de decisiones.

Apoyo al proceso de recuperación con visión de desarrollo humano de los territorios indígenas Ngäbe afectados por la Tormenta Tropical Nate (Id.28)		
<p>Proyecto con apoyo financiero del PNUD para apoyar el proceso de recuperación de las comunidades Ngäbe tras la Tormenta Nate (2017), con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del modelo de recuperación con visión de desarrollo humano, enfoque de género e inclusión, con el fin de generar progreso, resiliencia y empoderamiento de la población indígena, mediante su participación en la toma de decisiones sobre su propio modelo de desarrollo.</p>		
Actividades de fortalecimiento	Participantes en las actividades	Resultados de las actividades
<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento técnico permanente a las comunidades y autoridades locales para canalizar los recursos del gobierno central y para promover asociaciones público-privadas que 	<p>Comunidades indígenas Ngäbe</p>	<p>El proyecto se desarrolló con éxito. Se consideraron buenas prácticas la amplia convocatoria que facilitó la participación activa de la población beneficiaria en todas las etapas del proyecto, la instalación de capacidades de prevención en caso de emergencias mediante acciones de acompañamiento técnico, elaboración de perfiles de proyectos y capacitaciones</p>

<p>financiasen acciones de recuperación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de mecanismos de coordinación local y regional con un enfoque participativo de la población y el sector privado. 		<p>sobre gestión de riesgo y, por último, la activación inicial de la coordinación interinstitucional.</p> <p>No obstante, se consideraron desafíos la disminución del interés de las comunidades a lo largo del proceso, la dificultad de instalar un sistema de alerta temprana en una comunidad dispersa y aislada y los obstáculos y falta de atención a las necesidades de las poblaciones indígenas durante emergencias.</p>
--	--	--

Fuente. Elaboración propia a partir de documentos de proyecto

C. Apropiación de los resultados de los proyectos

Ya se ha mencionado anteriormente en este informe que una parte importante de los proyectos analizados contribuyeron a generar políticas y estrategias para el país, lo que significa un máximo grado de apropiación. También se han generado sistemas que siguen funcionando y que han sido asumidos por las instituciones. Con el análisis realizado, sin embargo, solo se puede afirmar que la apropiación se ha producido a nivel nacional, pero no se puede afirmar nada en relación con los niveles institucionales inferiores.

En este apartado se van a analizar las **características de los proyectos que facilitan**, por sí mismas, la **apropiación** por parte de las instituciones y poblaciones beneficiarias, cuando el ejercicio no es tan obvio como en el caso mencionado en el párrafo anterior.

Un factor señalado por los informantes es la **duración** de las iniciativas. Hay ciertos programas o proyectos que se han estado ejecutando durante muchos años, como el *Programa de Pequeñas Donaciones*, y que han ido renovándose por plazos. En este tipo de iniciativas, es más fácil conseguir aprendizajes a lo largo de las diferentes fases y también, por su longevidad, generar un sentimiento de apropiación por parte de las instituciones y comunidades beneficiarias. Incluso si las personas beneficiarias cambian, estos proyectos ya son conocidos y reconocidos por otras instituciones y comunidades. Además, de esta manera, los resultados de las fases anteriores son utilizados como aprendizaje en las nuevas fases.

Si esto es así, cabe preguntarse cuál es la duración de los proyectos que se han financiado con CINR durante estos años. Según la base datos de proyectos, la duración de los de cooperación técnica oscila entre el año y los dos años, mientras que los de cooperación financiera suelen ser más largos y extenderse durante 2-4 años, con frecuentes extensiones durante un semestre más. Esto no significa necesariamente que los resultados de los proyectos de cooperación financiera puedan apropiarse más fácilmente, sino que tienen “ciclos vitales” diferentes. Por temáticas, no existen diferencias muy apreciables, si bien los proyectos de adaptación al cambio climático cuentan con una duración un poco mayor (casi 35 meses), frente al resto de temáticas que se sitúan en torno a los 30.

En segundo lugar, la apropiación está ligada a la **realización de determinadas actividades**. Por ejemplo, algunas organizaciones como el GEF, la GIZ y la JICA requieren en todos sus proyectos que se realicen talleres de lanzamiento y de cierre a los que convocan a todos los actores involucrados, con el objetivo de socializar los resultados esperados y los finales. Si bien una buena parte de los informantes se referían a estas prácticas, en la documentación consultada no ha sido posible encontrar muchos ejemplos concretos de su realización.

Otro aspecto en relación con este tema es que, cuando se establecen vínculos sólidos de cooperación entre instituciones, se genera un **espacio natural de aprendizaje** que puede ser estable y transversal para

diferentes iniciativas. Esto ocurre de manera señalada, por ejemplo, cuando se implica a las mismas organizaciones del sector privado o de la sociedad civil en diferentes proyectos¹²⁴.

El **modelo de gestión** del proyecto es un factor al que los informantes otorgan mucha relevancia, indicando que cuando la institución beneficiaria no es la ejecutora, se dificulta el proceso de apropiación. La razón es que, si las instituciones beneficiarias no son conocedoras de los procesos de ejecución que se llevan a cabo, cuando el proyecto termina el conocimiento generado no permanece en las instituciones. Los informantes indican que para evitar este efecto no deseado debe existir un esfuerzo por ambas partes, planificando frecuentes intercambios, y que debe haber una voluntad de aprendizaje y de responsabilidad por parte de las instituciones, incluso al nivel de sus jefes. En estos casos **la figura del coordinador nacional es muy valiosa** ya que puede desempeñar un papel clave en la difusión de los productos y resultados de los proyectos, facilitando el conocimiento de las instituciones. Por ejemplo, los procedimientos definidos por el SINAC establecen la obligatoriedad de contar con un coordinador institucional, con el objetivo específico de “fortalecer la apropiación e institucionalización de las acciones de cooperación”¹²⁵.

Los problemas de pérdida de memoria institucional se producen también por **la rotación del personal de las instituciones beneficiarias**. Aunque existe un alto grado de permanencia del personal funcionario, los informantes indican que cuando se produce un relevo generacional, es frecuente que no haya una transmisión de aprendizajes, de manera que parte de los conocimientos de las personas que se pensionan desaparecen con ellos.

Las personas informantes señalan también que es vital **emplear un enfoque participativo** en el que la población beneficiaria esté implicada desde el inicio hasta el final de las iniciativas que les afecten. Los resultados de las actuaciones muchas veces tardan varios años en dar sus frutos, por lo que su presencia desde el comienzo permite que se involucren en mayor medida en el proyecto e, incluso, que puedan conocer experiencias de otras comunidades que hayan trabajado en intervenciones similares, de manera que puedan anticipar y entender más fácilmente los resultados que podrán tener para ellos.

En este sentido, para facilitar que los proyectos sean replicables o escalables, los informantes señalan que el intercambio de experiencias con grupos de diferentes zonas geográficas ha sido una herramienta extremadamente útil. La **cooperación sur-sur**, e incluso la cooperación entre distintas regiones del país, permiten que la interacción entre las instituciones involucradas y las poblaciones beneficiarias mejore las posibilidades de apropiación. Por ejemplo, se menciona en un grupo focal que en una experiencia de cooperación sur-sur se generó un sentimiento de empoderamiento y seguridad en la población beneficiaria de un proyecto, gracias al intercambio de la comunidad costarricense con una comunidad mexicana que había pasado por el proceso del proyecto 20 años atrás. Siendo estas experiencias de alto coste, pueden ser eficientes en términos de ahorro de tiempos y de mejora de los resultados.

D. Factores que inciden positiva y negativamente sobre la sostenibilidad

Los informantes identifican diversos factores que inciden en la sostenibilidad institucional, política, social, y técnica. Aunque la sostenibilidad puede entenderse referida tanto a los proyectos como a sus resultados, en este apartado nos centraremos fundamentalmente en la segunda perspectiva.

En términos de **sostenibilidad institucional** los proyectos deben estar alineados con las políticas y estrategias nacionales e internacionales, de manera que su continuación tenga una correcta justificación

¹²⁴ Sin embargo, aunque esta característica es positiva en términos de apropiación, es también negativa en cuanto a la limitación en el acceso que otras organizaciones puedan tener a estos proyectos.

¹²⁵ <http://www.sinac.go.cr/ES/docu/coop/igccc/Perfil%20Coordinador%20Proyectos%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20SINAC.pdf>

para el desarrollo del país. Pero también deben estar alineados con los planes operativos de las propias instituciones, para que los proyectos se institucionalicen y se les pueda dar un **seguimiento** adecuado.

Otro de los factores señalados como esenciales para la sostenibilidad de los proyectos es una buena **coordinación intersectorial e interinstitucional**. Para ello es necesario que exista una comunicación fluida entre las instituciones implicadas en el proyecto con distintos niveles de responsabilidad, fomentando de esta manera el concepto de **co-responsabilidad**. Eso debe suceder desde el momento de formulación y diseño inicial del proyecto, durante su tramitación y, por supuesto, durante su ejecución y cierre. Y esa coordinación debe producirse desde todas las perspectivas, tanto interinstitucionales, como entre los diferentes niveles territoriales y, por supuesto, en el marco de una misma institución, entre distintas dependencias.

Tan importante como la coordinación, es la **articulación** entre las instituciones que trabajan en proyectos similares, en territorios similares o en temas similares. Por ejemplo, se indica que en numerosas ocasiones en conversaciones informales o al llegar al territorio en el que se va a ejecutar un proyecto, se descubre que existen iniciativas parecidas de las que no se tenía conocimiento, que están siendo ejecutadas por otras instituciones. Es importante identificar estas prácticas al inicio de un proyecto, para evitar solapamientos y conseguir intervenciones de mayor alcance, pero los informantes indican que el gran número de cuerpos de planificación territorial que existe en Costa Rica dificulta la coordinación y que en muchas ocasiones no hay tiempo para conectarse con todos los espacios de articulación.

En cuanto a la **sostenibilidad política**, con cierta frecuencia son los propios jefes quienes definen si un determinado proyecto tendrá continuidad o no. Se menciona que han existido casos en los que se ha producido una segunda fase de un proyecto únicamente por una decisión política. Lo mismo ocurre en sentido contrario, especialmente cuando los cambios de administración provocan cambios en la dirección de las instituciones, con la consecuencia de que algunos proyectos de largo plazo concluyan por esta misma causa.

La **sostenibilidad social** de los resultados de un proyecto suele estar relacionada con la **aceptación y apropiación** por parte de las comunidades beneficiarias. En este sentido, se considera muy importante trabajar con las organizaciones de base, para que se comprometan a dar seguimiento a los resultados alcanzados por un determinado proyecto, una vez que finaliza la financiación. En la práctica, la falta de financiamiento de estas organizaciones hace que el compromiso y, sobre todo, su mantenimiento sea difícil de conseguir, por mucho que se haya definido así en el propósito del proyecto y que esa sea la intención de los actores involucrados.

Un factor clave para la **sostenibilidad técnica** de los resultados es garantizar que se produce una correcta **gestión del conocimiento**, que vaya más allá de las instituciones promotoras de los proyectos, con actividades que permitan extender ese conocimiento entre todos los grupos de interés. Por ejemplo, las actividades de intercambio de experiencias entre países o regiones, que ya se mencionaban en el apartado anterior, son un mecanismo útil para ello. De esta manera se dan a conocer las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los proyectos, generando una potencial replicabilidad y escalamiento de sus resultados. En este sentido, la realización de breves vídeos que puedan ser difundidos en plataformas como *youtube* son iniciativas adicionales que facilitan la difusión de los proyectos y de sus resultados.

La gestión del conocimiento, también está vinculada a la **difusión y disponibilidad** de los productos (más información en el apartado 4.5.E). La difusión de los resultados se puede dar inicialmente en talleres de cierre y la disponibilidad se fomenta publicando los productos y resultados en las páginas web de las instituciones, en páginas web del proyecto o mediante repositorios dentro de las propias instituciones beneficiarias. A continuación se presenta un ejemplo de la gestión de disponibilidad y difusión de los productos y resultados.



El proyecto HUMEDALES (2014-2018) (por su nombre corto) tenía como objetivo mejorar la gestión con el fin de aumentar la conservación, el uso sostenible y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos de los humedales de importancia internacional. Este proyecto destaca por la generación de numerosos productos: un análisis científico de la incorporación de ecosistemas bajo la categoría de sitio RAMSAR, una política nacional de humedales, planes de protección y control, establecimiento del índice de naturaleza y mejoramiento de tres instrumentos financieros. Estos se difundieron mediante páginas web, talleres y su distribución física.

En primer lugar, se indica que algunos de los productos continúan disponibles en plataformas de información. Por ejemplo, el Inventario Nacional de Humedales, cargado en **el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) del Registro Nacional** de acceso público. Una de las personas entrevistadas señala que estas son utilizadas por otras instituciones poniendo el ejemplo de que “las consultas que nos hace SETENA sobre humedales son con base a los inventarios que están en este inventario nacional”. Asimismo, la actualización de las fichas de los humedales de importancia mundial de RAMSAR (12 en Costa Rica) se encuentran en **la página web del sistema de información oficial de RAMSAR**. También se elaboraron dos guías de plantas asociadas a humedales para mejorar y oficializar procedimientos en campo del SINAC, una para el Área de Conservación La Amistad-Pacífico y la otra para el Área de Conservación Huetar-Norte. Estas guías están a disposición de los técnicos de las Áreas de Conservación y están subidas en la **página web del SINAC** de acceso público.

Por otra parte, se elaboró la Guía metodológica de suelos hidromórficos asociados a humedales para **uso de los funcionarios del SINAC**, que ahora forma parte de la metodología técnica para identificar humedales en el país y que se divulgó en la institución por diversas vías. Se indica que antes de que terminara el proyecto **se hicieron talleres donde se explicaba la metodología** y, tras su fin, se dio **un curso corto de aplicación de la guía** en todas las sedes del Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales.

Por último, todos los productos y resultados que se generaron en **educación ambiental**, se distribuyeron físicamente a las escuelas que tenían una vinculación con los y las funcionarias de las Áreas de Conservación del SINAC, y que trabajaban conjuntamente en el Programa de Educación Ambiental. Se les facilitó también una caja de herramientas y una guía de uso de esas herramientas. Es indicado por la persona anteriormente mencionada que “al día de hoy sigo recibiendo llamadas de funcionarios del MEP diciéndome que tal docente de tal escuela tiene el material y que ellos lo quieren”.

Toda esta información proviene de entrevistas, ya que no se menciona la gestión de conocimiento y la divulgación de los productos y proyectos en ninguno de los documentos del proyecto, lo que puede indicar que no se registran estas actividades, aunque se realicen.

El último factor de sostenibilidad identificado, relacionado con muchos de los anteriores, es la disponibilidad de **recursos** en las instituciones beneficiarias, tanto económicos, como humanos y tecnológicos. Los dos primeros son muy claros, pero los informantes de esta evaluación mencionan también las dificultades que se derivan de la falta de recursos tan básicos como una buena conexión a internet, lo que dificulta en gran medida el mantenimiento de los contactos o el acceso a los productos y resultados y a su actualización.

4.7. Contribución de la CINR a la incorporación o consolidación de condiciones habilitantes para el país

Los proyectos que cuentan con financiación de la CINR en el ámbito de la biodiversidad y el cambio climático pueden contribuir a la generación o consolidación de condiciones habilitantes en el país desde puntos de vista muy diferentes. Algunos de estos puntos de vista ya han sido abordados en el apartado anterior y se refieren a cuestiones tales como en qué medida se ha producido una apropiación de los

productos y resultados de los proyectos o al grado en el que se han fortalecido las capacidades de las instituciones implicadas o de algunas de las poblaciones que inciden o se ven afectadas por la temática de los proyectos, entre otras cuestiones.

Los informantes declaran que la contribución de la CINR ha sido fundamental en el pasado para **atender los principales problemas de base** o “de raíz” **en relación con el cambio climático y la biodiversidad** y que continúa jugando un papel muy importante en este ámbito. Por ejemplo, se menciona su relevancia para la puesta en marcha de iniciativas y proyectos para la instrumentalización de las primeras Áreas Protegidas de Costa Rica o para visibilizar las buenas prácticas del país. El aporte de la CINR durante el periodo analizado ha sido fundamentalmente de dos tipos: primero, proporcionó recursos financieros a medio/largo plazo que fomentaron la sostenibilidad de las acciones; segundo, proporcionó recursos técnicos, mediante transferencias de conocimiento y herramientas (guías o planes, entre otros), que contribuyeron a generar mejoras en el conocimiento o procedimientos de gestión de las instituciones, pero también cambios normativos y de las políticas públicas del país.

A continuación se recogen algunas **cuestiones adicionales** identificadas a lo largo de la evaluación, que también contribuyen a esta incorporación o consolidación de condiciones habilitantes, que permiten la consolidación de bases más sólidas para continuar dando respuesta a los retos existentes en biodiversidad y cambio climático.

En primer lugar, se considera que los proyectos de CINR han contribuido a la **mejora de la gobernanza multinivel**, en los casos en los que han fomentado la participación de instituciones subnacionales. Las personas informantes indican que existe una tendencia, aún incipiente, a la participación por parte de algunas municipalidades y que también los socios cooperantes muestran un mayor interés en la inclusión de gobiernos locales en los proyectos, especialmente en el caso del PNUD y de la GIZ.

Aunque los informantes consideran que la participación de las municipalidades es más relevante durante la fase de ejecución de los proyectos, contar con ellas durante la de formulación es también muy importante, con el fin de ajustarlas al máximo a las características particulares de los territorios. Sin embargo, sus competencias y capacidades institucionales suelen ser limitadas, por lo que, para facilitar su participación plena en los proyectos, en ocasiones se requiere su capacitación previa. Esta capacitación es más frecuente durante el desarrollo de los proyectos. De hecho, el análisis de los proyectos que cuentan con municipalidades en su ejecución¹²⁶ indica que todos ellos presentaron actividades para el fortalecimiento de sus capacidades, principalmente en temas de gestión territorial, de reducción del riesgo de desastres y de mejora de la coordinación entre municipalidades y con otras instituciones públicas y privadas. Las actividades de fortalecimiento más frecuentes son las capacitaciones, talleres, asistencias técnicas, proyectos piloto, etc.

En cuanto a la **participación de Costa Rica en la agenda de desarrollo** a nivel regional e internacional, la CINR ha permitido potenciar o acelerar el ritmo al que ya avanzaba el país en las temáticas de biodiversidad y cambio climático, en las que existían esfuerzos pioneros. Así la participación de la CINR en iniciativas costarricenses es beneficiosa para ambas partes: para Costa Rica, en la medida en que cuenta con más recursos para avanzar en estas temáticas y para los socios cooperantes, que cuentan con cierta garantía inicial de éxito de sus proyectos.

El reconocimiento internacional de Costa Rica como un país avanzado en biodiversidad y cambio climático tiene como consecuencia adicional que sea escogida explícitamente para algunos proyectos, con el objetivo

¹²⁶ Según la base de datos, 11 proyectos (Id.54, Id.113, 126, 314, 394, 413, 415, 416, 419, 420, y 421) tienen como socio ejecutor principal o secundario una o varias municipalidades, si bien en 2 de ellos (Id. 419 y 420) no se dispone de información suficiente sobre este tema.

de que posteriormente sirva de modelo para su aplicación en otros países. Entre los ejemplos mencionados por los informantes se encuentra la implementación nacional de acuerdos internacionales, como el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP) o la frecuente recepción de profesionales de diversas partes del mundo, que buscan conocer las buenas prácticas costarricenses. Por ejemplo, se menciona la recepción de alrededor de 20 delegaciones por año para conocer la experiencia de Costa Rica en el tema de bosques y, en concreto, del Pago por Servicios Ambientales (PSA), frecuentemente en el marco de proyectos de cooperación sur-sur o triangular.

Es decir, la CINR favorece una mayor visibilidad del progreso que Costa Rica ha alcanzado en materia de biodiversidad y cambio climático entre los donantes tradicionales, y la posiciona como un receptor fiable de la ayuda, al tiempo que los países receptores perciben su potencial de oferente de ayuda en estas mismas temáticas. Todo ello potencia su rol dual en el marco de la Cooperación Internacional No Reembolsable.

Desde otro punto de vista, Costa Rica se encuentra ubicada en un escenario físico multiamenazas, afectada por fenómenos sísmicos, volcánicos y por fuertes lluvias. Las inundaciones constituyen la principal amenaza natural del país y la planificación territorial una de sus mayores vulnerabilidades. Entre los proyectos de CINR analizados existen algunos ejemplos de proyectos que han contribuido al desarrollo de **acciones de control, anticipación y prevención de riesgos de desastres** en el país, en el ámbito de la biodiversidad y, en especial, en el del cambio climático.

Las líneas de trabajo identificadas han sido fundamentalmente de dos tipos: la articulación de actores para fomentar el compromiso con la reducción del riesgo de desastres (RDD) y el fortalecimiento del conocimiento en las poblaciones y de la profesionalización de las instituciones públicas y privadas con competencia en RDD. Como ejemplo de articulación se puede citar el proyecto “*Initiative for Climate Action*” (Id. 319) que busca incrementar el compromiso de las instituciones con el envío de datos a la plataforma SINAMECC, en la que se agrupa y consolida información que permite tomar decisiones sobre el cambio climático y anticiparse a riesgos futuros en temas ambientales. Quizá el mejor ejemplo de la segunda línea de trabajo sería el proyecto “Apoyo al proceso de recuperación con visión de desarrollo humano de los territorios indígenas Ngäbe afectados por la Tormenta Tropical Nate” (Id.28) en el que se mejoraron algunas infraestructuras y se capacitó a la comunidad indígena para que se encontrase en mejores condiciones ante futuros riesgos.

A continuación se incluyen algunos ejemplos de proyectos en los que se identificaron contribuciones al fortalecimiento de condiciones habilitantes.

Desarrollo de Capacidades para la Gestión del Riesgo de Desastres en Centroamérica (BOSAI) (Id.413)

Se buscaba fortalecer las capacidades de los miembros de CEPREDENAC para promover la gestión local de riesgos de desastres y las de comunidades y autoridades subnacionales, que fueron los principales beneficiarios del proyecto. Se pretendía fortalecer el conocimiento de los mecanismos de reducción y gestión de riesgos y de estrategias de respuesta, para su inclusión en los planes municipales, así como establecer mecanismos para difundir la información, experiencias y metodología de la gestión local de RRD.

Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica – Creación de capacidades y adaptación al cambio climático (BIOMARCC) (Id.330)

Las contribuciones de este proyecto se produjeron tanto al nivel local, como al nacional y transfronterizo. Se buscaba reducir los efectos del cambio climático y sus repercusiones sociales, culturales y ambientales, mediante la gestión de un Área Marina Protegida. Para ello se generaron instrumentos que facilitarían a la

institucionalidad y a la población en general aportar en esa gestión y se realizaron actividades de sensibilización, investigaciones, capacitaciones e intercambios de conocimientos. Además, se identificaron mecanismos financieros para la gestión de áreas protegidas y para la restauración del Humedal Térraba-Sierpe.

Este proyecto otorgó una gran visibilidad a Costa Rica, tanto por la gran cantidad de estudios que se realizaron durante su ejecución, como por su temática novedosa.

Implementación del Programa Nacional de Corredores Biológicos en el marco de la Estrategia Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (CORREDORES BIOLÓGICOS) (Id.341)

Entre sus objetivos el proyecto buscaba fortalecer la articulación del SINAC, los comités locales de corredores biológicos (integrados, entre otros, por las municipalidades) y otros grupos de actores (agricultores, comunidades, empresas privadas...), mediante el establecimiento de foros locales de diálogo y coordinación, en los que tuvieron lugar actividades de asesoría, capacitación y acompañamiento, con el fin último de elaborar, de manera participativa, planes estratégicos de manejo de corredores biológicos.

El conjunto de experiencias de creación, manejo y financiamiento de corredores biológicos constituye un ejemplo valioso para los países del Corredor Mesoamericano que se encuentran en una situación similar. Con el objetivo de que estos países puedan aprender de la experiencia, el proyecto prevé fomentar la difusión del proyecto y sus resultados en el marco de conferencias internacionales e incluso indica que se pretende iniciar una cooperación sur-sur con México.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Esta es una evolución muy amplia, que ha generado una buena cantidad de hallazgos (que han sido recogidos en el Anexo 11 de este informe), por lo que resulta complicado llegar a conclusiones integradoras. Para superar esta dificultad, se ha seguido la estructura propuesta por las preguntas de evaluación, si bien se ha recogido con formulaciones no siempre idénticas a las utilizadas en la matriz de evaluación.

1. Grado de alineación de la CINR recibida

La **alineación de la cooperación recibida con las metas nacionales y los convenios internacionales** con incidencia en biodiversidad y cambio climático puede ser calificada como **media**. Se observa una evolución positiva en la segunda parte del periodo analizado, que responde, al menos en parte, a que durante los primeros años la exigencia de esta alineación no fue percibida de manera tan clara. La obligatoriedad de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y con los lineamientos de política internacional estaba establecida normativamente desde 2008, pero no sucede lo mismo con las políticas sectoriales que, por otra parte, apenas existían durante los primeros años. Algo similar ocurre en el caso de los convenios internacionales, donde también se experimenta una tendencia creciente en términos de alineación, si bien más moderada.

Con mucha frecuencia, sin embargo, en uno y otro caso los proyectos se limitan a realizar una mención genérica a esa alineación, pero no se argumenta cómo se produce ni con qué aspectos concretos de las políticas nacionales o internacionales se alinea. Esto ocurre especialmente en el caso de las convenciones internacionales. Así, en ocasiones, parece que puede ser una respuesta a un requisito, más que una conciencia real de la importancia de la alineación con ese marco político-institucional.

La articulación es claramente menor con los ODS, que en muchas ocasiones ni siquiera son mencionados (refiriéndonos a proyectos de 2016 o posteriores). Algunos resultados permiten intuir la existencia de una conciencia progresivamente mayor en este tema, pero debería ser confirmada con posterioridad.

A pesar de que la alineación con las metas nacionales ha mejorado en los años analizados, **todavía no existe una conciencia inequívoca** de que la única razón de ser de la CINR es avanzar en las metas del país y que **nunca puede ser considerada exclusivamente como una herramienta de financiación**, porque tiene importantes costes asociados. Como mínimo costes de gestión, costes (crecientes) de contrapartida nacional y costes de oportunidad. Si se dedican recursos a intervenciones que no se encuentran plenamente dirigidas al logro de metas nacionales, se puede dejar de intervenir en otras con más potencial de contribución.

Si esta conciencia se asienta, y no solo entre los equipos técnicos de la institucionalidad costarricense, sino también y muy especialmente, entre sus jerarcas y entre los socios cooperantes, será más probable que exista una mayor alineación con las necesidades que hayan sido establecidas en cada ámbito de actuación que reciba financiación o asistencia técnica a través de la CINR.

2. Contribución del sistema de gestión a la eficacia de la cooperación

La Cooperación Internacional No Reembolsable en Costa Rica muestra **un sistema sólido que se ha ido clarificando, sistematizando y fortaleciendo en el periodo analizado** y que, en esa medida, **ha propiciado la eficacia de la cooperación**.

El sistema de gestión **cuenta con algunos puntos fuertes**, entre los que se puede citar una clara conciencia de su rol dual o la definición y vertebración de necesidades de cooperación de Costa Rica, que permite una visión prospectiva que puede servir como base para la planificación estratégica y para que los socios cooperantes conozcan los principales lineamientos del país en la materia.

Este sistema ordenado y estratégico convive, sin embargo, con el aprovechamiento de las oportunidades que van surgiendo, en las que existe un mayor riesgo de “desalinearse” de los objetivos estratégicos establecidos. Más allá de los problemas de previsibilidad, que son del socio cooperante, aunque los sufra el país, no existe inconveniente en aprovechar las oportunidades que puedan surgir, siempre que esas oportunidades y la premura necesaria en la respuesta, no haga olvidar la finalidad última de la cooperación internacional (avanzar en las metas país) y la necesidad de equilibrar el beneficio que eventualmente se obtendrá con el coste de la participación.

Entre los aspectos positivos hay que citar igualmente el proceso de **ordenación de la oferta de Costa Rica** en el ámbito de la cooperación sur-sur y triangular, que ha ido experimentando mejoras con el paso del tiempo y en la actualidad se encuentra actualizado y es fácilmente comprensible.

Pero el sistema de gestión también cuenta con algunos **aspectos que deben ser reforzados**, entre los que se encuentran los siguientes:

- ❑ La **coordinación interinstitucional es una asignatura pendiente** del sistema de cooperación internacional, tanto en el nivel de la rectoría Mideplan-MRREE, como en el interior de las instituciones, entre las personas responsables de la cooperación internacional en cada institución o en el resto de la estructura. Esta falta de coordinación genera fricciones en el funcionamiento del sistema, en ocasiones disminuye su agilidad y, en su nivel máximo, le resta fuerza a la acción.
- ❑ Las personas que deben proporcionar información a Mideplan para su carga en el **SIGECI no perciben que tenga ninguna utilidad para ellas**, más allá de la obligatoriedad normativa de hacerlo, por lo que lo consideran meramente como una carga burocrática. A ello no contribuye que el Sistema hasta el momento no contase con utilidades concretas para estas personas (los enlaces de cooperación), que la información no se encontrase actualizada o que la explotación de su contenido se encuentre limitada y sea prácticamente nula para los usuarios externos a Mideplan.
- ❑ El **conocimiento** de qué es lo que se hace en Costa Rica con el apoyo de la CINR **es parcial**, ya que ninguno de los agentes cuenta con el 100% de la información. Solo se encuentra sistematizada la información correspondiente a la cooperación liderada por el sector público, pero ni siquiera esta **muestra un grado de calidad óptimo**. La base de la sistematización descansa en una herramienta —el SIGECI—con vocación de convertirse en un repositorio de la acción del país en la materia, aunque actualmente la imagen que ofrece no es completa.
- ❑ En esa misma línea, la **información financiera de los proyectos** que figura en la base de datos impide tener una imagen ajustada de las magnitudes de cada uno de sus componentes, especialmente el de la contrapartida nacional, ya que se computan más de una vez y en diferentes lugares algunas partidas procedentes de cofinanciación que pasan a figurar como contrapartida nacional.
- ❑ El **cumplimiento de los procedimientos existentes para la solicitud y aprobación de los proyectos** no se produce en todos los casos, especialmente por parte de algunas de las dependencias del MINAE. Que las dependencias sectoriales se comuniquen directamente con los socios cooperantes

puede ser necesario y es habitual cuando se han establecido relaciones de colaboración previamente (en proyectos anteriores, por ejemplo), pero las competencias para la aprobación de los proyectos son exclusivas de Mideplan, por lo que el cumplimiento del procedimiento establecido normativamente es inexcusable.

El incumplimiento de los procedimientos, además, tiene otras consecuencias. En concreto, si no se siguen los canales establecidos **se producen vacíos de información**, lo que dificulta la elaboración de informes nacionales comprometidos por el país, ya que no reflejarían fielmente toda la información existente. Entre estos informes pueden mencionarse los que elaboran MIDEPLAN y el MRREE, para visibilizar los aportes nacionales y de las fuentes de cooperación, SINAMECC, informes voluntarios sobre ODS, informes para la OCDE, entre otros.

- ❑ El **seguimiento es una deuda del Sistema de Cooperación** y los avances realizados, siendo muy valiosos, previsiblemente no permitirán superar las debilidades “históricas” que aún persisten. Esto es cierto tanto en el nivel del seguimiento global de la CINR como en el individual de los proyectos, que competencialmente les corresponden a instancias diferentes: al ACI-Mideplan en el primer caso y a las dependencias responsables de la ejecución en el segundo.

A continuación se mencionan algunas otras conclusiones en relación con el sistema de gestión, que se considera importante reseñar, pero cuyo potencial de mejora no es tan claro:

Tanto la **contrapartida nacional** como el **cofinanciamiento** son fuentes adicionales de financiación de los proyectos, cuya presencia tiene claras **consecuencias positivas**: permiten un mayor alcance mediante el apalancamiento, facilitan la apropiación e incrementan el potencial de sostenibilidad de los resultados, ya que quien cuenta con conciencia de haber dedicado recursos a un fin suele ocuparse en mayor medida de que ese fin sea útil, utilizado y cuente al menos con cierto grado de permanencia. Estos efectos son mayores cuando la aportación es monetaria y no en especie.

Los **criterios de condicionalidad** que se mantienen más frecuentemente (y que pueden considerarse como tal, fuera de los requisitos para la aprobación de proyectos que establecen algunos donantes) tienen, en general, **consecuencias positivas**, ya que se refieren a la incorporación de determinados enfoques en los proyectos (enfoque de género, de participación, especialmente de algunos colectivos...) que, o bien apuntalan tendencias ya presentes en el país, dándoles una mayor legitimidad, o bien introducen otras nuevas, que suelen contribuir a la mejora de la calidad de los proyectos y, potencialmente, de sus resultados.

Existe una amplia conciencia de la **necesidad de incrementar la utilización de la cooperación sur-sur y la cooperación triangular**, por su potencial en términos de generación de aprendizajes, conocimiento de buenas prácticas y aceleración de innovaciones. Aun así, su presencia sigue siendo marginal en el conjunto de la CINR en biodiversidad y cambio climático existente en el periodo. En cualquier caso, la cooperación sur-sur o la cooperación triangular no sustituyen los aportes de la cooperación tradicional, especialmente de la cooperación financiera.

De cara a los resultados de los proyectos, puede no ser tan **importante** la forma de gestión (donde las opiniones se encuentran muy distribuidas entre las personas que han estado al frente de algún proyecto) como **su forma de ejecución**, que debe encontrarse vinculada a la institucionalidad costarricense.

3. Fomento de alianzas incluyentes para el desarrollo

Resulta difícil concluir de qué modo se fomentan las **alianzas incluyentes**, pero los análisis realizados muestran que este aspecto **no suele encontrarse presente** en la formulación de los proyectos y aún

menos en su ejecución y cierre. Cuestiones como el **enfoque de género** suelen ser mencionadas en muy pocos proyectos, y cuando aparecen, casi nunca se trata de una incorporación real de este enfoque sino, más bien, de la desagregación de los datos por sexo y la inclusión de actividades específicas “para mujeres”. Y esto en el mejor de los casos, porque lo más frecuente es que, tras el diseño inicial, la temática no se vuelva a mencionar.

La situación es aún peor en relación con el **enfoque de participación**, de cuya existencia ni siquiera se tiene conciencia en muchas ocasiones. Sin embargo, en una parte de los proyectos se establecen mecanismos e instancias de consulta y de toma de decisiones en un esfuerzo de aproximación a formas de **cogestión** y, casi, de co-gobernanza. En la práctica, sin embargo, no ha sido posible identificar ejemplos en los que estas instancias se hayan convertido en auténticas estructuras de decisión, sino que tienden a convertirse en “cuerpos consultivos” más o menos permanentes, que son prescindibles ante la toma de algunas decisiones. Sin embargo, su existencia se considera positiva, porque puede constituir un primer paso en esta dirección.

Finalmente, a pesar de que el discurso va en sentido contrario, siguen existiendo reticencias en términos de incorporar a actores no públicos al diseño y gestión de proyectos, aunque solo sea porque se percibe que la gestión de los proyectos se hace más complicada.

Aspectos como la importancia de la participación, del enfoque de género o de la articulación de los proyectos con los ODS se encuentran, hoy por hoy, **más en el terreno de las declaraciones que de la acción real**. Es por ello que suelen ser abordadas con mayor frecuencia en los documentos de diseño de los proyectos que en los resultados y, dentro de los documentos de proyecto, más en el contexto y otros apartados de carácter general que en otros apartados donde la información debe ofrecerse de manera más concreta y operativa.

4. Cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas

La oferta de cooperación que le llega a Costa Rica se ve influida por la agenda internacional, que orienta su contenido temático y, en algunos casos, por las consultas al país para conocer sus necesidades más urgentes. A pesar de ello, la **previsibilidad de los recursos** de las fuentes cooperantes sigue siendo una **asignatura pendiente**, especialmente en el ámbito de la cooperación bilateral.

El cumplimiento del principio de **transparencia y rendición de cuentas es desigual** por parte de los socios cooperantes, pero, salvo excepciones, no satisface las necesidades expresadas por la institucionalidad costarricense. Esto es especialmente cierto en relación con la rendición de cuentas, no solo en sus aspectos más tangibles (como el tipo de instrumento en el que se computa la ayuda o la estructura de costos de los proyectos), sino también en términos de resultados y de contribuciones favorecidas por los proyectos desarrollados y por el conjunto de su acción. En lo que respecta a la provisión de información, las diferencias entre ellos son tan notables que la única conclusión que realmente se puede extraer es que no se aprecian rasgos generales.

Otra fuente de información de la que **no se está extrayendo todo su potencial** son las **evaluaciones** de los proyectos. Muchas de ellas cuentan con una calidad limitada y la mayoría se realizan porque son exigidas por el socio cooperante. Además, se publican menos de la mitad, por lo que su potencial de refuerzo de los aprendizajes institucionales, más allá de las dependencias participantes, se imposibilita.

5. Logro de metas nacionales

La CINR **ha contribuido al logro de las metas nacionales** en BioCC en los sectores seleccionados, en algunos casos de manera muy notable. De hecho, existen ejemplos en los que los proyectos, más que contribuir al logro de metas nacionales, han tenido un papel decisivo en su conformación. Con la

ordenación y sofisticación sectorial progresiva en términos político-estratégicos es más improbable que esto ocurra en el futuro, pero esta mejor definición y la experiencia acumulada facilita que los nuevos proyectos puedan dirigirse con más claridad hacia el logro de metas particulares.

Los proyectos analizados **buscan el logro de las metas nacionales** y se centran mayoritariamente en **atender las causas** subyacentes de la pérdida de la biodiversidad, el deterioro en el flujo de los servicios ecosistémicos o la mitigación de las del cambio climático.

Aunque se encuentran algunos ejemplos, la **incorporación transversal de la temática de biodiversidad y cambio climático a otras temáticas y sectores sigue siendo incipiente**, quizá porque no se perciben con claridad las conexiones entre los distintos elementos. No obstante, la importancia de la mirada sistémica en la temática de BioCC está cada vez más presente, pero no existen mecanismos que faciliten la conciencia sobre su importancia y, a partir de ahí, tampoco herramientas para su aplicación.

Los proyectos analizados **consiguen lo que pretenden** porque logran los resultados esperados y contribuyen al avance de metas nacionales. Sin embargo, es difícil afirmar que en su conjunto han contribuido al avance de los ODS, ya que en general los proyectos no analizan sus contribuciones desde esa perspectiva.

Los factores que más **facilitaron el logro de los resultados** son la colaboración y coordinación entre todos los actores implicados, para las que desempeña un papel muy importante el modelo de gobernanza, y la involucración activa de todos los que se ven afectados por el proyecto, para no perder de vista que los productos han de dirigirse a la satisfacción de sus necesidades. La alineación de los proyectos con la agenda internacional también contribuye a este logro, ya que proporciona una hoja de ruta más clara. Los principales factores que lo **dificultan** son dos: los obstáculos para acceder a información de valor (de otras instituciones, del progreso de la intervención o de los resultados obtenidos por su evaluación) y los cambios políticos, que suelen entorpecer la terminación de los proyectos que se encuentran en ejecución en el momento en el que se producen.

No es sencillo conocer los resultados de los proyectos, ya que **la información proporcionada por ellos es deficitaria**. Con frecuencia los informes existentes son meros documentos de justificación administrativa, que no proporcionan información sustantiva. Se limitan a justificar que las acciones se llevaron a cabo, pero no informan sobre los resultados reales que se consiguieron (es decir, los cambios que se promovieron), entre otras razones porque los indicadores de seguimiento que se plantean tampoco siguen una lógica de resultados. El informe final de un proyecto debería ser el producto de una reflexión, que ha de permitir a quien lo lea la comprensión de la intervención, las dificultades a las que se enfrentó y el modo en el que las superó, si es que pudo hacerlo, los resultados que se obtuvieron y lo que se aprendió con todo ello. Así, se convierte en una pieza de conocimiento que debe integrarse en el repositorio final de información para facilitar su acceso, si no de toda la población, al menos de todas aquellas personas que pueden trabajar en la misma temática, la misma zona geográfica, etc.

Los productos de los proyectos son utilizables, ya que con frecuencia se encuentran disponibles en sus páginas web. Para poder utilizarlos, sin embargo, es necesario que sus usuarios potenciales conozcan su existencia, lo que no siempre sucede ya que **existe un déficit en términos de difusión de los productos y resultados de los proyectos**, difusión que debe dirigirse en cada caso a la audiencia más adecuada, con el fin de maximizar su utilidad.

6. Sostenibilidad de los resultados obtenidos

Puede afirmarse que **los resultados de los proyectos analizados** que han sido apoyados con recursos de CINR en biodiversidad y cambio climático **son**, en general, **sostenibles**. Los proyectos suelen encontrarse

basados sólidamente desde una perspectiva técnica (aunque hay excepciones) y prácticamente en todos los casos incluyen actuaciones de fortalecimiento, que suelen ser más visibles cuando se dirigen a instituciones que a poblaciones. Se reconoce que estos proyectos han contribuido a fortalecer algunos de los sistemas del país (como los sistemas de métricas, por ejemplo, o la mera existencia de las políticas y los documentos estratégicos), lo que permite afirmar que sus **resultados han sido maximizados en Costa Rica**. Esta **conclusión no es generalizable** a todos los proyectos realizados en los años analizados, ya que se ha encontrado algún caso de proyectos cuyos resultados se han perdido por razones como la rotación del personal en las instituciones.

La CINR en biodiversidad y cambio climático **ha contribuido a mejorar las condiciones para la apropiación y sostenibilidad de los resultados**. En términos de apropiación, los resultados de una parte importante de los proyectos analizados han sido totalmente apropiados por el país, en la medida en que han generado políticas, estrategias y herramientas que han sido incorporadas.

Cuando los proyectos no buscan este tipo de resultados, algunos factores que pueden mejorar las posibilidades de apropiación son, entre otros, la obligatoriedad de realizar actividades de lanzamiento y de presentación de los resultados de los proyectos, la ejecución de los proyectos en manos de la institución beneficiaria, la implicación de los grupos de interés y de las poblaciones afectadas desde las primeras etapas del proyecto o el intercambio de experiencias como efecto motivador para la involucración de organizaciones y poblaciones.

Desde otro punto de vista, la alineación de los proyectos con las políticas nacionales, un adecuado seguimiento para anticiparse a los problemas, una activa coordinación intersectorial e interinstitucional entre los agentes del proyecto, fomentando su corresponsabilidad sobre las acciones que están pensadas para traer un bien al país y la articulación de todos los agentes que trabajan en un mismo territorio o sector, son factores que incrementan la probabilidad de sostenibilidad de los resultados. Una gestión del conocimiento completa e integrada en el proyecto, que contemple la necesidad de que los aprendizajes no se pierdan con la rotación de los recursos humanos, y que dé a conocer y proporcione acceso a los resultados y productos de la CINR a distintas poblaciones, completarían los factores para fortalecer la sostenibilidad, al menos potencial, de los resultados.

7. Contribución de la CINR a la incorporación o consolidación de condiciones habilitantes

Aspectos como el fortalecimiento de las instituciones o las poblaciones o como la sostenibilidad y apropiación de los productos y resultados de las intervenciones pueden contribuir decisivamente a que el país incorpore o fortalezca determinadas condiciones que lo colocan en una mejor situación para seguir avanzando hacia las metas del país. La CINR ha contribuido también a otras cuestiones, si bien la intensidad con la que lo ha hecho requeriría profundizar en los análisis realizados.

Fundamentalmente, la CINR ha permitido atender algunos de los problemas de base en materia de biodiversidad y cambio climático y ha favorecido experiencias pioneras para el país, que se han replicado posteriormente en otros ámbitos u otros territorios (otras regiones, otras áreas protegidas...). Además, se han producido algunas experiencias de gobernanza multinivel, tímidas por el momento, pero que permiten aprendizajes aplicables en proyectos sucesivos, y se ha detectado algún caso en el que se han desarrollado acciones para el control, anticipación y prevención de riesgos de desastres en Costa Rica.

Con todo, quizá el aspecto más relevante es que la CINR en BioCC ha contribuido a fortalecer la visibilidad y el posicionamiento del país a nivel internacional, fortaleciendo y acelerando los avances que Costa Rica ya había realizado por sí misma e incrementando su atractivo tanto para los socios cooperantes, que lo consideran un receptor fiable, como para otros países que desean conocer sus buenas prácticas.

8. Sobre las teorías del cambio

Las teorías de cambio de biodiversidad y cambio climático elaboradas para esta evaluación, **suponen un buen punto de partida** que, con las actualizaciones que se vayan incorporando para reflejar la evolución del país, tienen potencial para convertirse en un estímulo para el avance en la dirección de los impactos deseados. En ambas TdC se definen los impactos y resultados esperados en el mediano plazo que recogen las políticas y estrategias nacionales, pero no siempre se incluyen los productos y resultados intermedios que conducen a su consecución, mostrando las líneas de contribución a los impactos. No es una tarea sencilla, ya que **la causalidad de los problemas subyacentes de la biodiversidad y cambio climático es compleja y difícil de demostrar**, además de que cuentan con puntos de convergencia o se encuentran interrelacionados. Plasmar de manera clara las interrelaciones en estos temas, exige un proceso participativo e inclusivo, donde diversas voces expertas puedan sumar y realimentar el conjunto.

Unas TdC de temáticas tan amplias deben responder a una reflexión interna del país, que refleje cómo se plantea abordar el conjunto de problemas de biodiversidad y cambio climático, y no una respuesta orientada al cumplimiento de las convenciones internacionales. Sin embargo, estas convenciones son actualizadas con cierta regularidad, lo que conlleva un impacto sobre las políticas y estrategias nacionales. Por tanto, debe ser un factor a tener en cuenta para definir el marco temporal de actualización de las TdC.

5.2. Recomendaciones

Con el fin de mantener cierta homogeneidad en el informe, la estructura de este apartado va a ser similar a la utilizada en las recomendaciones. Como recomendación general, se podría mencionar que se avance para **mejorar los aspectos del sistema que se ha visto que cuentan con este potencial**, como los que se van a mencionar a lo largo de este apartado.

1. Grado de alineación de la CINR recibida

Con el fin de incrementarlo, es necesario llevar a cabo una labor de **sensibilización** a todo el sistema de cooperación sobre la **importancia de que los proyectos se encuentren alineados** con las políticas nacionales, también las sectoriales. Esta labor debería realizarse en todos los eventos y declaraciones que se realicen en relación con la CINR (y no solo en el ámbito temático de la BioCC, porque esta es una cuestión transversal) y en todos los niveles institucionales: desde la jerarquía máxima, pasando por las reuniones de enlaces de cooperación y llegando a la labor que estos enlaces deberán realizar, a su vez, al interior de sus instituciones. Es una recomendación que no supone un coste adicional y que es de efecto progresivo, por lo que los resultados previsiblemente no se verían en el corto plazo, pero puede contribuir a crear y consolidar conciencia sobre la utilidad real de la CINR, en términos de su contribución al avance del país.

Además de la alineación con las políticas nacionales, podrían aprovecharse las declaraciones y eventos para hacer algo similar en relación con las Convenciones Internacionales y los ODS, transmitiendo la importancia que tienen para el país y a nivel global y los compromisos que se han asumido y que es necesario cumplir.

Esta recomendación podría aplicarse con efecto inmediato, pero debería mantenerse durante un tiempo prolongado, ya que sus efectos no se verán antes del medio plazo. Debería ser asumida, en primer lugar, por las personas que desempeñan la labor de rectoría de la CINR tanto en el MRREE como Mideplan, pero debería extenderse asimismo, en un segundo momento, a las personas que integran el sistema de enlaces de cooperación. Sería útil que también contribuyeran en este sentido personas representantes de las

dependencias que han concentrado un mayor número de proyectos en el periodo, en este caso la DCC y el SINAC.

Hay que tener en cuenta que ni Mideplan ni el MRREE cuentan con poder sancionador en el caso de proyectos que no se encuentren alineados con las políticas correspondientes. Eso significa que, aunque se detecten proyectos que no lo estén, su capacidad de acción al respecto es muy limitada o casi inexistente, salvo que la detección se produzca durante el proceso de solicitud y valoración de las propuestas, en cuyo caso, Mideplan puede rechazarla. Sin embargo, los proyectos no siempre siguen el cauce establecido, por lo que cabe la posibilidad de que se detecten proyectos no alineados que no hayan seguido el proceso establecido normativamente.

En esos casos, se recomienda que esta información se eleve a niveles institucionales superiores, que puedan comunicarse con sus homólogos en la institución en la que se encuadra la dependencia que lidera el proyecto, con el fin de hacer constar este extremo. Por su parte, el MRREE podría también poner este hecho en conocimiento del socio cooperante o de la agencia implementadora, para que queden patentes las consecuencias de la falta de alineación.

2. Contribución del sistema de gestión a la eficacia de la cooperación

Dado que, en la práctica, este ha sido el tema central de esta evaluación, se incluyen a continuación una serie de recomendaciones para incrementar la eficacia de la cooperación.

- Se recomienda **fortalecer y ampliar el conocimiento del modelo prospectivo de definición de necesidades**, de manera que cuando surjan oportunidades sobrevenidas, las dependencias que puedan promover un proyecto tengan claridad respecto de las necesidades específicas existentes en relación con la temática sobre la que versa la oportunidad. De nuevo, esta es una tarea de medio plazo que puede verse favorecida por los procesos de sensibilización mencionados en la recomendación anterior, por lo que podría no requerir de actividades adicionales.
- Se recomienda también trabajar en la **mejora de las relaciones y de la coordinación interinstitucional** dentro del Sistema. Para facilitar esta mejora, que puede no resultar sencilla, se recomienda empezar a trabajar con un objetivo específico, en concreto, la revitalización del Consejo Técnico de Cooperación Internacional, órgano bipartito compuesto por el MRREE y Mideplan. Con esa tarea común y un plan de trabajo concreto, dirigido a superar las dificultades de esta bicefalia en la rectoría de la cooperación, podría avanzarse hacia un trabajo más coordinado y más próximo a un partenariado real. Para ello, además, se cuenta en la actualidad con una política recién actualizada, que establece la hoja de ruta de ambas instituciones en la materia y ha sido elaborada con la participación de las dos, por lo que podría ser una base sólida para reforzar la cooperación.

Esta labor le corresponde por igual a Mideplan y al MRREE, aunque dado que Mideplan ha estado en el proceso de esta evaluación, que puede ser utilizada como estímulo inicial, quizá debería ser quien propiciase el primer encuentro de coordinación. Esta es una recomendación de medio-largo plazo, pero que debería comenzar de manera inmediata.

- En el mismo sentido, la existencia de una serie de **enlaces de cooperación** en las instituciones se considera un **activo al que se le podría sacar un mayor rendimiento** para todas las partes. El establecimiento de reuniones periódicas, de carácter sectorial o intersectorial en función de la temática, podría ser una fuente para el establecimiento y fortalecimiento de relaciones cruzadas, así como una oportunidad de aprendizaje para los temas que se detectan como debilidades: desde la formulación de indicadores de resultados que sean de calidad, hasta la incorporación del enfoque de género o de

participación o el modo para incorporar de manera más efectiva los ODS en el diseño de los proyectos, entre otros.

Algunas de estas reuniones podrían contar con personas expertas en cada una de estas materias, de manera que pudieran ofrecer charlas e información sobre ellas. En el mismo Mideplan se encuentra la Secretaría de los ODS, que podría informar sobre esta temática, y hay también personas expertas en formulación de indicadores, seguimiento y evaluación. Para la incorporación del enfoque de género podría invitarse a representantes del INAMU, por ejemplo, y para el enfoque de participación puede haber organizaciones de la sociedad civil que cuenten con experiencia en su utilización. En la mayoría de las ocasiones estas cuestiones no se incorporan, o no se hace correctamente, porque no se cuenta con los conocimientos o con las herramientas para hacerlo, por lo que comenzar a entender su importancia de la mano de personas expertas puede facilitarles mucho el camino.

Estas reuniones de aprendizaje e intercambio tendrían la utilidad adicional de **fortalecer a los enlaces de cooperación**, de manera que dejaran de ser vistos por sus instituciones como meros “tramitadores de documentos” y pudieran apoyarles en el diseño de aspectos concretos de sus proyectos. De este modo su posición se vería reforzada y sería más probable que dejaran de ser “puenteados” en el envío de propuestas a Mideplan.

Esta recomendación va directamente dirigida al ACI-Mideplan, si bien no podría asumirla en solitario, sino que se propone el establecimiento de coordinaciones con otras instancias públicas o incluso del sector civil que pudiera colaborar en los procesos de aprendizaje, por ejemplo. Además, también le corresponde al sistema de enlaces, que deben contar con la voluntad de participar y también a sus superiores inmediatos, que deben darles permiso para atender estas reuniones.

Dadas las condiciones de pandemia, se podría plantear comenzar con esta línea de actividad en un plazo de tres meses, con el fin de poder hacerlo de manera presencial. Si las circunstancias actuales se mantuviesen, podrían iniciarse algunos primeros contactos de carácter virtual, con contenidos más ligeros.

- ☐ Si se desea que el SIGECI realmente se convierta en un repositorio de la CINR, con potencial para ser utilizado como herramienta de conocimiento, debe experimentar algunos cambios en esta dirección. Entre otros, los siguientes:

- Debe **ofrecer utilidades específicas** a las personas que ofrecen la información, y sería aún mejor que pudiesen realizar la carga de manera directa, de manera que el ACI-Mideplan se limitase a validarla. Aunque el ACI-Mideplan ya se encuentra trabajando en la generación de incentivos para las personas usuarias, existen dudas de que sea factible la carga directa por parte de aquellas.

Esta recomendación le corresponde a las instancias específicas de Mideplan, que en este caso trascienden el ámbito del ACI-Mideplan y, según la información de la que se dispone, ya se encuentra en marcha.

- El objetivo debe ser que el SIGECI ofrezca **información completa**. Para que el proceso resulte factible, se podría plantear que en una primera etapa se busque completar la información de instituciones públicas, dejando la identificación y carga de proyectos de ONG para una etapa posterior. Además, el ACI-Mideplan podría lanzar una encuesta virtual anual, como mínimo a todas las personas que actúan como enlaces institucionales (e idealmente también a todas aquellas personas que han dirigido en el pasado alguno de los proyectos), con el fin de tratar de identificar proyectos que no hayan sido detectados, porque no han seguido el procedimiento establecido.

Ya se ha mencionado que la responsabilidad de esta recomendación sería, de nuevo, para el ACI-Mideplan, pudiendo empezar con la primera encuesta el próximo mes de enero, para recoger los datos correspondientes a 2020.

- La información también debería ser completa en términos del **cierre de los proyectos** (si se contiene el documento que “abre” los proyectos, el documento de proyecto, debería remitirse también el informe final, que los cierra). De este modo, el carácter del SIGECI como repositorio se fortalece, ya que contendría todos los elementos necesarios para conocer el proyecto. Obviamente, si se realizase una evaluación, el informe final también debería volcarse en la plataforma.

Para reforzar el envío de los informes finales y los de evaluación, sin embargo, sería conveniente la **actualización del Reglamento de desarrollo del artículo 11 de la LPE**, que se ha quedado desfasado en diferentes aspectos. De este modo, se podrá incluir la POLCI y otras cuestiones que en la actualidad no se abordan, como la definición y asignación de las competencias en términos de seguimiento global, que le correspondería a las entidades rectoras y especialmente al ACI-Mideplan, y al de proyectos, que le corresponde a la dependencia responsable. Podría incluir también la obligatoriedad de remitir a Mideplan la documentación básica de cada proyecto, para su repositorio de información: documento de proyecto aprobado, con inclusión de los datos presupuestarios; informes técnicos y financieros finales y, en caso de producirse, informes de evaluación). Igualmente, el CTCI podría adquirir un rol más claro de instancia de coordinación.

Los procesos de cambio normativo suelen llevar un tiempo estipulado, aunque no sea a nivel de leyes y le correspondería, en principio, a los servicios jurídicos, aunque la aprobación se produzca al nivel de jerarcas.

- Habría que reforzar también las posibilidades del SIGECI en términos de **análisis de la información** que contiene y hacer un plan de explotación de todo ello, con el fin de aprovecharla al máximo, en términos de difusión, de aprendizaje y de gestión del conocimiento. En el caso de que con su estructura actual no fuese posible el análisis, sería necesario considerar las posibilidades reales de incorporar esas utilidades.
- ☐ Se debería **reforzar el cumplimiento del procedimiento de solicitud y aprobación de los proyectos de cooperación**, para lo que se podría utilizar el mismo curso de acción que cuando se detectan proyectos aprobados que no se encuentran adecuadamente alineados. Además, habría que difundir ampliamente entre las dependencias la existencia de procedimientos simplificados, ya que no resulta fácil detectarlos (por ejemplo, no son mencionados en el Reglamento del artículo 11). Para ello, se podrían incluir junto con los informes que elabora el ACI-Mideplan periódicamente, y podría dedicarse a ello, igualmente, una de las sesiones de intercambio con los enlaces institucionales.

Dada la concentración de incumplimientos en solo dos dependencias, esta recomendación le atañe fundamentalmente al ACI-Mideplan, a la DCC y a la DCI-MINAE. En caso necesario, se podría valorar un refuerzo por parte de algunos de los jerarcas de Mideplan, para tratar de fortalecer la posición de la institución. Aunque el problema no cuenta con la misma magnitud, debería abordarse igualmente entre el ACI-Mideplan y el departamento correspondiente del SINAC.

- ☐ Con el fin de contar con información clara y ajustada a la realidad, sería útil **clarificar la terminología en relación con la financiación de los proyectos**, de manera que sea inequívoco qué corresponde a cofinanciamiento y qué a contribución nacional (si se atiende al contenido de la base de datos de proyectos, en la actualidad no lo es). Puede ser útil que en ambos casos se distinga también según el origen de estas fuentes de financiación sea privado o público. En otros sistemas, se utiliza cofinanciación o cofinanciamiento para todas las fuentes diferentes a las del socio cooperante. Este

cofinanciamiento, a su vez, puede ser nacional público (actual contrapartida), nacional privado (sector lucrativo y no lucrativo) o externo (que también podría subdividirse en público y privado).

- ☐ También en relación con la financiación, se recomienda **no volcar en los repositorios de proyectos** (como la base de datos de proyectos utilizada para esta evaluación) **información duplicada**. Es decir, si para un proyecto determinado hay que mencionar como cofinanciación fondos provenientes de otros donantes, pero que no van a ser utilizados para ese proyecto (como sucede en el GEF, por ejemplo), esa cifra no debería figurar en los repositorios de proyectos. Si lo hace, una misma cantidad se estaría computando en dos ocasiones, lo que falsea los datos globales de financiación.

En la medida en que estos repositorios y bases de datos son propiedad del ACI-Mideplan, se entiende que sería la principal dependencia responsable de su puesta en marcha. Esta depuración puede comenzarse de manera inmediata, porque se refiere sobre todo a la generación de criterio, así que cuanto antes se clarifiquen los términos, antes se estará en disposición de comenzar a mejorar la calidad de la información de la que se dispone.

- ☐ Se recomienda fomentar la **ejecución de los proyectos a cargo de instituciones costarricenses**. Si bien en este caso habrá que tratar de mejorar su agilidad, que no fue bien valorada por los informantes. Para ello sería necesario que las personas que hayan de ocuparse de la ejecución cuenten realmente con el tiempo disponible para hacerlo y que puedan disponer del apoyo de personas expertas, ya sean de la misma institución o de otras, o incluso que se trate de consultores, en caso necesario, con el fin de que se obtengan resultados de calidad máxima.

En el caso de que esta opción no sea posible, hay que garantizar la **presencia de coordinadores nacionales**, que actúen como correa de transmisión entre el equipo de proyecto y la institucionalidad costarricense, con el objetivo principal de garantizar que los aprendizajes no se pierden y que las instituciones costarricenses no queden invisibilizadas.

Esta es una recomendación para el sistema de cooperación al completo y puede ponerse en práctica de inmediato, aunque los resultados pueden tardar en ser visibles. Que las personas de las instituciones cuenten con tiempo disponible para dedicarle a los proyectos puede requerir procesos de negociación, en los que debería participar seguramente el enlace de cooperación que corresponda en cada caso. Sin embargo, estos enlaces pueden necesitar algún apoyo por parte de las entidades rectoras para dotar al proceso de negociación de una mayor fuerza.

3. Fomento de alianzas incluyentes para el desarrollo

- ☐ Se recomienda **reforzar la presencia de la sociedad civil y el sector privado** en el diseño y ejecución de los proyectos, ya que contribuye al ajuste a las necesidades y al incremento de la probabilidad de sostenibilidad de los resultados. En esta misma línea, incorporar en mayor medida a las **poblaciones** cuenta también con importantes ventajas en términos de apropiación posterior y de contribución a la sostenibilidad de los resultados.
- ☐ Una incorporación efectiva de los enfoques transversales y de otras cuestiones de importancia, tales como los ODS, requiere aún de una importante labor de información y de sensibilización, más que la incorporación de requisitos adicionales en los procesos de solicitud, que pueden dificultar el proceso y no son garantía de incorporación.

Además de la sensibilización, puede ser útil la **colaboración con otras entidades públicas** de Costa Rica que puedan facilitar herramientas o procesos de capacitación para la incorporación de estas cuestiones transversales, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, al hablar del

fortalecimiento del sistema de enlaces de cooperación. Asimismo, se puede invitar a colaborar y a compartir su conocimiento a algunas de las Fundaciones que tienen una trayectoria en el trabajo en estas temáticas, con el fin de que participen en los procesos de sensibilización y, eventualmente, de capacitación o de intercambio de experiencias. En este sentido, **conocer experiencias concretas de éxito** en las que hayan estado implicadas entidades de la sociedad civil o del sector privado puede ser más útil y eficiente que un proceso de capacitación sobre cómo incorporar el enfoque de participación, si bien la mejor opción sería combinar ambas medidas.

4. Cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas

Es necesario **insistir** a los socios cooperantes sobre la **importancia de ofrecer información relevante** y sobre la necesidad de que ellos también **rindan cuentas sobre el trabajo realizado**. Para ello, podría organizarse una mesa redonda a la que pudieran acudir los principales donantes o agencias con presencia en el país y en la que sería útil la participación de los jefes de las dos instituciones rectoras. Avanzar en este proceso será una cuestión progresiva, por lo que requiere un esfuerzo sostenido en el tiempo.

5. Logro de las metas nacionales

- ☐ Es necesario **mejorar las capacidades de gestión de proyectos por parte de las personas que los ejecutan**. Definir adecuados indicadores de producto y de resultado, tener claros estos conceptos y ser capaz de elaborar informes finales realmente informativos y significativos, son competencias exigibles a cualquier director o directora de proyecto.

Para ello se pueden organizar capacitaciones o, mejor aún, talleres y sesiones de intercambio en las que el aprendizaje se pueda producir con un sentido práctico, ya que se considera más efectivo para la adquisición de este tipo de competencias. Podría encargarse del diseño y organización de estas actividades las dependencias que se ocupen de la capacitación del sector público en Costa Rica o, en su defecto, podrían utilizarse las sesiones planteadas con los enlaces de cooperación, de manera que pudieran producirse aprendizajes cruzados y en cascada.

- ☐ El conocimiento de los resultados de los proyectos se mejoraría **fortaleciendo la difusión de sus resultados y haciendo disponibles sus productos** cuando son de naturaleza “tangible”. Publicarlos en la sección de noticias de la web de las instituciones, hacer listas de distribución, además de incrementar las actividades de difusión, que pueden ser virtuales si se desea que puedan participar personas de fuera de la GAM, son actividades de muy bajo coste. Hacer planes de explotación de estos mismos productos puede contribuir en la misma dirección. Además, los talleres de lanzamiento y de cierre de los proyectos, cuando están bien organizados, son herramientas muy útiles de difusión y apropiación. Pueden ser complementados por **talleres de lecciones aprendidas**, dirigidos a audiencias un poco más amplias, donde se reflexione sobre lo que el proyecto aportó, los problemas a los que tuvo que enfrentarse y el modo en el que se superaron, lo que se repetiría y lo que se haría de forma diferente si se comenzase de nuevo con el proyecto, entre otras cuestiones.

Esta es una recomendación general para todas las personas que diseñen y ejecuten proyectos que incorporen CINR en biodiversidad y cambio climático. Por su parte, el ACI-Mideplan puede manifestar en alguno de sus documentos o formularios la relevancia de tener en cuenta estos aspectos.

6. Sostenibilidad de los resultados obtenidos

- ❑ La principal recomendación es **fortalecer los factores que contribuyen a la apropiación y sostenibilidad de los proyectos** y especialmente establecer mecanismos para garantizar que los aprendizajes que se deriven de ellos queden dentro de las instituciones costarricenses.
- ❑ Cuando la ejecución de los proyectos ha corrido a cargo del país, hay que **favorecer la permanencia de las personas que participaron** y, sobre todo, hay que **organizar procesos de aprendizaje en cascada y de traspaso de conocimientos**. Cuando el proyecto ha sido ejecutado por la agencia de cooperación o por un tercero, hay que garantizar que se incluya la figura de un **coordinador institucional**, ya mencionado, que haga de enlace entre los ejecutores del proyecto y la institución, y hay que asegurar que se producen procesos suficientes de difusión de los resultados, con el fin de que puedan conocerlos un mayor número de personas.
- ❑ Además, deben incorporarse **procesos de fortalecimiento institucional** como parte de la planificación del proyecto. Procesos que deben desarrollarse a lo largo de toda la vida del proyecto.

7. Contribución de la CINR a la incorporación o consolidación de condiciones habilitantes

Los resultados obtenidos permiten recomendar profundizar en estas cuestiones, ya que muestran potencial de obtención de aprendizajes. Ello es cierto para todos los elementos que se analizaron en relación con la contribución de la CINR a la incorporación o consolidación de condiciones habilitantes, pero en particular a la existencia de acciones para el control, anticipación y prevención de riesgos futuros, que en esta evaluación solo han podido ser esbozados.

Para su profundización, puede ser más útil la realización de una investigación “de escritorio” (*desk research*) o de una sistematización, ya que no se trata tanto de valorar esta incorporación como de conocer cuáles han sido sus principales características y cuáles los factores que la han favorecido o dificultado.

8. Sobre las teorías del cambio

La primera recomendación sería la de **compartir estas teorías con audiencias más amplias** de las instituciones sectoriales, con el fin de que puedan valorar su utilidad potencial para ellas, incorporando los aspectos que se detectó que no habían sido tenidos en cuenta. En concreto, en el caso de la TdC de biodiversidad, se consideró necesario complementarla con información referida al ambiente terrestre y a las aguas continentales y marino-costeras. De esta manera se estaría abarcando todo el espectro nacional. En la TdC de cambio climático, es necesaria la inclusión de resultados, productos y actuaciones referentes a las Convenciones de Viena y Estocolmo, que son parte integral del cambio climático.

Además, sería necesario definir un marco temporal de actualización, de modo que las teorías se mantengan siempre actualizadas. Finalmente, se podría considerar la fusión de ambas teorías en una sola, como manifestaron diferentes informantes a lo largo de la evaluación, puesto que son dos temáticas que cuentan con multitud de vínculos cruzados y que no deben ser entendidas de manera separada.

9. Recomendaciones adicionales

Se incluyen dos recomendaciones más, que no se relacionan directamente con ninguna de las preguntas de evaluación planteadas, pero que se han considerado de importancia suficiente como para incorporarlas.

1. Mejorar la **complementariedad y coherencia externa** de los nuevos proyectos y fortalecer la articulación de los actores que actúan en un mismo territorio. Existen iniciativas en este sentido, pero son casi siempre de carácter espontáneo y no planificado. En las primeras etapas, esta necesidad de articulación podría ser incentivada desde Mideplan, de manera que el análisis de complementariedad y

coherencia externa se convierta en un elemento más para el diseño y la ejecución de los proyectos. Así se elimina una buena parte del riesgo de solapamientos y se contribuye a una acción de mayor alcance, con la posibilidad de generar sinergias no previstas. Para ello, Mideplan debería favorecer las relaciones con las principales ONG que participan en los proyectos de CINR, invitando a unirse al sistema de enlaces a aquellas que aún no se encuentren presentes.

2. La base de datos no permite identificar con claridad la entidad a quien le corresponde la dirección y coordinación de la ejecución de los proyectos, lo que se considera una falencia importante de cara a su análisis. Por tanto, se recomienda que este aspecto sea clarificado, de manera que se cuente con información que realmente pueda considerarse como una base para trabajos posteriores. Se han detectado algunos problemas adicionales, tales como la falta de claridad en la información presupuestaria o sobre la modalidad de administración de los proyectos. Si se desea seguir utilizando esta base de datos en el futuro, al menos estas cuestiones deberían ser revisadas, lo mismo que la correspondencia entre la información que se indica que se encuentra disponible y la que realmente lo está.

Hasta aquí las recomendaciones propuestas por el equipo de evaluación, que espera que su aporte sea útil para contribuir a la mejora del sistema de Cooperación Internacional No Reembolsable en biodiversidad y cambio climático.