



# EVALUACIÓN EXTERNA INTERMEDIA DE LA X COMISIÓN MIXTA HISPANO COSTARRICENSE

## INFORME FINAL

Noviembre 2014



## Índice de contenidos

I.	Resumen Ejecutivo .....	5
II.	Introducción.....	19
7.	Antecedentes de la Evaluación .....	19
8.	Objetivo de la Evaluación .....	19
9.	Estructura de la Documentación Presentada .....	20
10.	Metodología empleada en la evaluación .....	21
11.	Condicionantes y límites del estudio realizado.....	23
12.	Presentación del equipo de trabajo.....	23
13.	Descripción de los trabajos realizados.....	24
III.	Evaluación de primer nivel: Vigencia de la Política de Cooperación entre Costa Rica y España.....	26
1.	La X Comisión Mixta y el Marco de Asociación entre Costa Rica y España .....	26
2.	Proceso de elaboración del MAP .....	28
3.	Pertinencia y vigencia del MAP .....	29
3.1	Pertinencia en el contexto nacional de su formulación .....	29
3.2	Vigencia del MAP en el contexto actual y desafíos a futuro .....	30
3.2.1	Vigencia actual del MAP .....	30
3.2.2	Desafíos futuros.....	30
4.	Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.....	32
IV.	Evaluación de segundo nivel: Estructura y procedimientos para la identificación y formulación de los Proyectos.....	34
1.	Instrumentación del MAP.....	34
1.1	Los proyectos subvencionados en el marco de la X COMIX .....	34
1.2	Instrumentos de la CE utilizados .....	35
1.3	Procesos de formulación de los proyectos.....	36
2.	Seguimiento y evaluación del MAP .....	38
3.	Procesos y procedimientos de gestión y administración .....	39
3.1	Herramientas para la gestión y administración.....	39
3.2	Procesos y procedimientos.....	41
3.2.1	Proyecto Gobernabilidad Democrática.....	41
3.2.2	Programa de apoyo a la Cooperación Triangular.....	50

3.3	Análisis de la efectividad de los procedimientos .....	58
3.4	Análisis de la gestión administrativa de los fondos .....	59
3.4.1	Funciones y obligaciones de FUNDEVI .....	59
3.4.2	Adecuación de los recursos y medios disponibles .....	59
3.4.3	Procesos de adquisiciones .....	61
4.	Conclusiones y lecciones aprendidas .....	61
4.1	Sobre los mecanismos e instrumentos de cooperación .....	61
4.2	Sobre la gestión y seguimiento del MAP y los proyectos .....	62
4.3	Sobre los procesos y procedimientos de gestión y administración .....	63
V.	Evaluación de tercer nivel: Consecución de Resultados de desarrollo .....	65
1.	Descripción y breve valoración de las subvenciones aprobadas.....	65
1.1	Proyecto “Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables” (IMAS).....	65
1.2	Proyecto “Fortalecimiento de la Cultura Nacional de Costa Rica” (MCJ) .....	68
1.3	Proyecto “Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana” (MRREEC) 70	
1.4	Proyecto “Gobernabilidad Democrática en Costa Rica” (MIDEPLAN – Poder Judicial) .....	72
2.	Valoración de la aplicación y cumplimiento de los aspectos transversales .....	74
3.	Logro de los resultados de desarrollo previstos en el MAP .....	75
4.	Conclusiones.....	81
5.	Recomendaciones y lecciones aprendidas para el futuro de las intervenciones .....	81
VI.	Evaluación de cuarto nivel: Valoración del proyecto “Gobernabilidad Democrática, Fase 1” .....	82
1.	Descripción del objeto de estudio.....	82
1.1	Datos generales .....	82
1.2	Objetivos y resultados previstos.....	82
1.3	Actores involucrados. Componentes, sub-componentes y ejecutores .....	83
2.	Análisis del diseño .....	84
2.1	Ajustes a la formulación inicial .....	84
2.2	Lógica de la intervención .....	84
3.	Análisis de la Implementación del proyecto .....	85
3.1	Resultado 1. Fortalecer la gestión del MIDEPLAN .....	85
3.1.1	Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales (AME-MIDEPLAN) .....	85
3.1.2	Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo (UEE-AME-MIDEPLAN) .....	86

3.1.3	Prospectiva de planificación a largo plazo (UAP-APD-MIDEPLAN) .....	86
3.1.4	Elaboración de una Política de Cooperación Internacional (ACI-MIDEPLAN) .....	87
3.1.5	Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local (ADR-MIDEPLAN).....	88
3.2	Resultado 2.Mejorar el Acceso a la Justicia .....	88
3.2.1	Creación de “Casas de Justicia”; modelo de Resolución Alternativa de Conflictos – RAC- (Viceministerio de Paz) .....	88
3.2.2	Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales (Sub Comisión de Derechos Indígenas) .....	90
3.2.3	Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica (CONAMAJ) .....	91
4.	Análisis de la gestión del proyecto .....	92
4.1	Gestión general y complementariedad entre componentes.....	92
4.1.1	Órganos de dirección y coordinación .....	92
4.2	Gestión operativa y administrativa .....	93
4.2.1	Plan Operativo General (POG) .....	93
4.2.2	Procesos y procedimientos .....	94
4.2.3	Coordinación entre co-ejecutores .....	94
4.2.4	Influencias entre sub-componentes .....	95
4.3	Seguimiento.....	99
5.	Valoración resumida por criterios de evaluación.....	99
5.1	Pertinencia.....	99
5.2	Eficacia.....	100
5.3	Eficiencia.....	100
5.4	Sostenibilidad .....	101
5.5	Impacto.....	102
6.	Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.....	102
6.1.1	Conclusiones .....	102
6.1.2	Recomendaciones y lecciones aprendidas .....	103
VII.	Conclusiones Generales de la Evaluación y recomendaciones para próximos procesos de planificación ...	105
1.	Criterios sobre la orientación de la política de cooperación .....	105
2.	Conclusiones sobre la estructura y los procedimientos .....	106
3.	Conclusiones sobre el alcance de los resultados.....	107
4.	Recomendaciones .....	108
5.	Principales lecciones aprendidas.....	108
VIII.	Anexo. Ficha del sector del CAD.....	110

## I. RESUMEN EJECUTIVO

### 1. Antecedentes, objetivos y niveles de la evaluación

El 9 de agosto de 2011 se firmó la X Comisión Mixta Hispano-Costarricense de cooperación en la que se aprobó el Marco de Asociación País (MAP) para el periodo 2011-2015. En el epígrafe 6 se establece que “ambas delegaciones acordaron realizar una evaluación a medio periodo de la vigencia de esta X Comisión Mixta de Cooperación”, **correspondiente a lo realizado entre los años a los años 2011 a 2013.**

Esta evaluación pretende realizar un examen sistemático (y lo más objetivo posible) de la actuación de la Cooperación Española en Costa Rica desde la entrada en vigencia del Marco de Asociación País (MAP) 2011-2014 y de la X Comisión Mixta hispano-costarricense (X COMIX) hasta 2013, incluido. Tiene por objeto responder a preguntas específicas sobre la gestión, calcular el valor global aportado y suministrar lecciones aprendidas para mejorar las acciones, la planificación y la adopción de decisiones futuras, con el propósito de facilitar el proceso de rediseño del Programa de Cooperación para los próximos años.

La evaluación contempló dos niveles:

- **A nivel general**, en el que se abordó el estudio de cómo se ha desarrollado el MAP en su conjunto, estableciendo la coherencia entre lo planificado y lo realizado, en aspectos como agentes involucrados, modalidades de cooperación, montos comprometidos y ejecutados, sectores abordados, proyectos aprobados, herramientas de cooperación adoptadas y prioridades geográficas.
- **A nivel específico**, en el que se realizó un análisis en profundidad de uno de los proyectos, que se considera de especial relevancia: el Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Costa Rica, Fase 1.

**La evaluación se centró en los proyectos aprobados después de la firma de la X Comisión Mixta, correspondientes a los años presupuestarios 2011 y 2012.** Los proyectos aprobados en años presupuestarios anteriores a la firma de la X Comisión Mixta no serán sujetos de revisión por parte de la Evaluación porque se considera que forman parte de la Comisión Mixta anterior.

Con el propósito de aportar informaciones concretas, relacionadas entre sí, jerarquizadas y sobre todo útiles para los agentes involucrados en la Cooperación Española con Costa Rica, se estructuró el informe con base en cuatro niveles de análisis. Aunque están lógicamente vinculados entre sí, cada eje de evaluación objeto de análisis se trata por separado, extrayéndose conclusiones y recomendaciones específicas, recogidas de forma organizada y consolidada en un apartado final de “Conclusiones Generales de la Evaluación”, para convertirlas en aprendizajes funcionales al diseño de la política de cooperación con Costa Rica en el futuro.

NIVEL DE ANÁLISIS		OBJETO DE LA EVALUACIÓN
1	VIGENCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN	Acorde a los criterios de evaluación del CAD y a los principios de eficacia de la ayuda, se analizan la pertinencia del contexto y los diagnósticos realizados, el alineamiento de la planificación con los planes de desarrollo de Costa Rica, la aplicación de las medidas de concentración geográfica y sectorial, los esfuerzos de coordinación interinstitucional y especialización, el nivel de apropiación de las entidades socias desde la fase de la planificación, la calidad del marco de resultados de desarrollo, y finalmente la integración de las prioridades transversales desde la fase de la planificación a través de indicadores concretos.

2	<b>ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL PERIODO 2011 Y 2012</b>	<p>Se pretende valorar la eficiencia del sistema de gestión (disponibilidad de recursos humanos, medios financieros, tecnológicos, logísticos, etc.) frente a los objetivos planteados, la solidez de la estructura organizativa, la eficacia y agilidad de los procedimientos de gestión, el funcionamiento y la efectividad de los mecanismos de seguimiento, el grado de apropiación en los procesos de formulación y gestión, los avances en la armonización con los procedimientos de las instituciones costarricenses beneficiarias y la funcionalidad de los mecanismos de rendición de cuentas.</p>
3	<b>CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO</b>	<p>Se pretende valorar el grado de cumplimiento de los indicadores de impacto y de proceso del MAP partir de la línea de base establecida, realizando un estudio prospectivo (proyección de tendencias) en función de los resultados reportados de los proyectos aprobados en 2011 y 2012. A la vez, se analizarán el nivel de apropiación de los resultados y de los procesos de parte de los colectivos y/o instituciones socias (sostenibilidad de las acciones), y la aplicación efectiva de los ejes transversales del MAP en las intervenciones implementadas.</p>
4	<b>ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL PROYECTO DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN COSTA RICA (FASE 1)</b>	<p>Se considera necesario profundizar en el caso de este proyecto debido a la importancia y a las implicaciones que tiene en el marco de desarrollo de Costa Rica y de la colaboración de España. Para ello se realizará un análisis exhaustivo que permita corroborar el cumplimiento de resultados, y el desempeño de manera general. Las conclusiones de este eje de trabajo servirán para ilustrar las conclusiones y recomendaciones del resto de ejes, aparte de constituir un insumo para los gestores de la Fase II en las instituciones costarricenses relacionadas.</p>

## 2. Evaluación de primer nivel: Vigencia de la Política de Cooperación entre Costa Rica y España

El MAP, suscrito el 9 de agosto de 2011, es un instrumento de planificación de la cooperación que registra los compromisos asumidos por ambos países para el cumplimiento de objetivos prioritarios de desarrollo de Costa Rica en el período 2011-2015. Recoge los acuerdos alcanzados, tras un proceso de diálogo entre ambas partes, en la identificación de aquellos objetivos en los que se ha considerado que la contribución de España resulta particularmente oportuna y adecuada. El proceso permitió incorporar las iniciativas de diferentes actores costarricenses y españoles utilizando una metodología focalizada en la participación y en el intercambio de visiones. El proceso fue liderado por MIDEPLAN, con un importante apoyo técnico de la OTC - AECID. El resultado de este proceso fue la identificación de tres sectores de concentración de la CE: Bienestar Social; Modernización del Estado y Justicia; y Cultura y Desarrollo. A estos tres sectores se debe destinar no menos del 70% de los recursos de la CE en el periodo de vigencia. También se selecciona un **sector de salida**, que finalmente se decidió que fuera el del Desarrollo Económico Sostenible / sector Productivo (agrícola, comercial e industrial).

### Pertinencia y vigencia del MAP

El MAP encaja en las prioridades de desarrollo del país en general, y particularmente respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con orientaciones que marcaba el III Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) y que marca el IV PDCE, aunque no se tuvieron en cuenta los planes de desarrollo territorial. El proceso metodológico facilitó la **apropiación inicial** del MAP por parte del Gobierno de Costa Rica del documento resultante. Sin embargo, la posterior instrumentación del MAP mediante subvenciones específicas que fueron en su mayoría formuladas prácticamente de inmediato llevó a que paulatinamente el **MAP haya perdido importancia como instrumento programático y de**

**referencia / orientación** en la implementación de los proyectos. Ello ha provocado que **la utilidad del MAP como instrumento de programación ha sido relativamente baja, y decreciente**. En su momento se vio la conveniencia de que el MAP tuviera la mayor amplitud posible, evitando de este modo un excesivo direccionamiento de los recursos que pudieran llegar a estar disponibles mediante los diferentes instrumentos de la CE. Sin embargo, una de los objetivos fundamentales del Acuerdo era determinar prioridades y focalizar los recursos, en consonancia por los principios de la Eficacia de la Ayuda que ambos países había suscrito. Aun en este contexto, la programación posterior de las intervenciones no ha estado sujeta, *stricto sensu*, a las decisiones adaptadas en la planificación conjunta.

En líneas generales, **los contenidos del MAP siguen siendo pertinentes en relación al contexto actual del país**, en función de la información analizada sobre la evolución que han seguido los parámetros fundamentales en los que estuvo basado el MAP a nivel de variables de desarrollo en el país, y las prioridades de desarrollo que se identifican desde MIDEPLAN. En cualquier caso, habrá que esperar al nuevo Plan de Desarrollo que está realizando el Gobierno de Costa Rica para valorar adecuadamente su vigencia.

Sin embargo, los **cambios en la política de cooperación de España con Costa Rica** derivados de la aprobación del IV PDCE (2013-2016) **han influido en la vigencia del MAP** como *instrumento de planificación de la cooperación que registra los compromisos asumidos por ambos países para el cumplimiento de objetivos prioritarios de desarrollo de Costa Rica*. La incertidumbre que se abrió sobre el nuevo modelo de cooperación España – Costa Rica supuso en la práctica que no hubiera nuevas subvenciones en el marco de la X COMIX a partir del presupuesto 2013, continuándose hasta su finalización las subvenciones ya aprobadas, quedando a medio término la implementación del MAP.

## Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

- La elaboración MAP fue participada por todos los actores institucionales representativos de los sectores. La amplitud de la consulta generó expectativas en muchas instituciones que posteriormente no pudieron ser satisfechas. No se contempló un compromiso financiero para todo el periodo y por tanto no se dimensionó adecuadamente cual era el alcance del programa de cooperación para este periodo.
- La metodología para la elaboración del MAP fue aplicada, implicando un importante esfuerzo en tiempo y dedicación para las instituciones costarricenses y para la OTC. En todo caso, supuso un aprendizaje considerable para las instituciones costarricenses encargadas de llevarlo a cabo y para el entendimiento con la AECID.
- El MAP encaja en las prioridades de desarrollo del país en general, y particularmente respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con orientaciones que marcaba el III Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) y que marca el IV PDCE.
- La inclusión de otros sectores de intervención y otros instrumentos de la CE que estaban vigentes generó ambigüedad sobre la posibilidad de que recibieran nueva financiación, pese a aparecer explícitamente en el documento.
- La alta apropiación inicial del MAP por parte del Gobierno de Costa Rica fue diluyéndose paulatinamente. Inicialmente sirvió para comprometer recursos de cooperación, pero a partir de entonces su utilidad como instrumento de programación y de referencia / orientación en la implementación de los proyectos ha sido baja, y decreciente en el tiempo.

- El nuevo MAP o similar debe hacerse de manera acorde a las posibilidades de cooperación, procurando evitar la generación de expectativas en el conjunto de instituciones y sectores. Unido a ello, se desaconseja poner en marcha un proceso tan complejo como el que se hizo para el actual, para evitar generar expectativas y no prolongar en exceso la actual situación de incertidumbre respecto a la CE.
- La participación activa y coordinada tanto de MIDEPLAN como del MRREEC es fundamental para que la futura CE tenga un mejor alineamiento y apropiación en el país. Ante la preparación de un nuevo marco de cooperación deben definirse con mayor claridad los roles de ambas instituciones, de acuerdo a sus funciones de Ley y en el ámbito del Consejo Técnico de la Cooperación Internacional.

### 3. Evaluación de segundo nivel: Estructura y procedimientos para la identificación y formulación de los Proyectos

Se pretende valorar la eficiencia del sistema de gestión (disponibilidad de recursos humanos, medios financieros, tecnológicos, logísticos, etc.) frente a los objetivos planteados, la solidez de la estructura organizativa, la eficacia y agilidad de los procedimientos de gestión, el funcionamiento y la efectividad de los mecanismos de seguimiento, el grado de apropiación en los procesos de formulación y gestión, los avances en la armonización con los procedimientos de las instituciones costarricenses beneficiarias y la funcionalidad de los mecanismos de rendición de cuentas. En esta dimensión de análisis, se examinan la estructura y los procedimientos de gestión que se han seguido en el funcionamiento operativo del instrumento de planificación.

#### Instrumentación y Proyectos del MAP

En el marco de la X COMIX se aprobaron las siguientes Subvenciones de Estado de AECID para el financiamiento de proyectos presentados por MIDEPLAN en los tres sectores priorizados:

TITULO PROYECTO	ENTIDAD BENEFICIARIA DE LA SUBVENCION	AÑO PRESUP	PERIODO EJECUCION	IMPORTE	SITUACION
Gobernabilidad democrática en Costa Rica (FASE I)	MIDEPLAN	2011	2012 - 2014	517.000 €	Finalizó agosto 2014
Gobernabilidad democrática en Costa Rica (FASE II)	MIDEPLAN	2012	2013-2015	132.800 €	En ejecución, finaliza en enero 2015
Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables Fase 1	IMAS / Ministerio de Bienestar Social	2011	2012 - 2014	776.400 €	Finalizó septiembre 2014
Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables Fase 2	IMAS / Ministerio de Bienestar Social	2012	2013 - 2015	132.800 €	En ejecución, finaliza en enero 2015
Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2012	2013 -2015	134.400 €	En ejecución, finaliza en enero 2015
Fortalecimiento de la Cultura Nacional de Costa Rica	Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica.	2011	2012-2013	80.100 €	Ejecutado



Para la obtención de los resultados derivados de los objetivos del MAP, se pusieron a disposición diferentes instrumentos y modalidades de la cooperación española. A pesar de que se nombran muchos de ellos, llama la atención que solo se ha utilizado el de Proyectos, financiados con fondos de Subvenciones de Estado de AECID. No obstante, dos de las subvenciones / proyectos se asocian a otros instrumentos de la CE:

- El Programa “Generando Oportunidades” (IMAS) se concibe como una Ayuda Programática (apoyo territorial).
- En el proyecto “Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana”, pese a usar el mecanismo de Subvenciones de Estado, el MRREEC y la AECID establecieron una relación más socios de que donante-beneficiario, mediante la que España apoya el trabajo de Costa Rica para contribuir al desarrollo de otros países.

La continuidad de los objetivos propuestos en el MAP en los documentos de formulación de los proyectos se identifica sin dificultad. Dentro de los sectores de concentración (o prioritarios) del MAP, las instituciones beneficiarias presentaron a MIDEPLAN las fichas de los proyectos priorizados susceptibles de ser financiados en esas áreas de oportunidad de cada sector. No obstante, la **trazabilidad** entre los resultados de desarrollo del MAP y los objetivos, resultados y actividades de los proyectos es más débil.

No se ha podido constatar la existencia de un proceso de identificación que valorara diferentes alternativas a ser subvencionadas; el MAP recoge implícitamente las ideas de las subvenciones, lo que apunta a una probable poca maduración de los proyectos con base en el MAP, dando la impresión incluso de que estaban preconcebidos al momento de definir las áreas de prioridad de cada sector. Ello da lugar a **una suma poco articulada de acciones**, que si bien se supone que contribuyen a un objetivo común (la secuencia resultados-objetivos está insuficientemente definida) carecen de una lógica de intervención integral, y muestran cierto grado de **desconexión entre sí, pese a tener evidentes potenciales de complementariedad y sinergias**, vinculadas al área geográfica de intervención y/o a los grupos meta (ej. poblaciones indígenas).

## Seguimiento y evaluación del MAP

El **seguimiento del MAP ha sido débil**. Las partes acordaron *desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de los acuerdos del MAP bajo los principios de eficacia de la ayuda, desarrollando para ello sistemas comunes de monitoreo y un espacio permanente de Análisis y Verificación*. Los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas mutuas se estructurarían mediante el Grupo estable de coordinación (GEC) –reuniones semestrales-, el Comité de Seguimiento Costa Rica /España (MIDEPLAN y AECID) –reuniones anuales- y el Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Por su carácter de instrumento novedoso, la participación de un “tercer actor” (FUNDEVI) cuya responsabilidad en el seguimiento presupuestario se asumió como un hecho –que posteriormente no se dio-, y las complicaciones que fueron surgiendo en cada proyecto, llevaron a que desde MIDEPLAN se hiciera más monitoreo operativo y menos seguimiento estratégico, atendiendo la cotidianeidad de los proyectos. En este proceso, la OTC-AECID ha ejercido un papel importante en el seguimiento de los proyectos financiados, en apoyo al Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN, y en la medida que tuvo una participación muy activa en los Comités de Seguimiento y/o de Dirección de los proyectos pudo monitorear los avances en los mismos.

En cuanto a la gestión administrativa de los proyectos, ésta se realiza por medio de la Fundación de Costa Rica para la Investigación FUNDEVI (adscrita a la Universidad de Costa Rica -UCR), con quien AECID mantiene desde 2009 un convenio de colaboración para que actúe como Entidad Colaboradora en la gestión de las subvenciones de AECID, actuando en nombre y por cuenta de la Presidencia de la AECID a los efectos de entrega y distribución de los fondos de las subvenciones.

De acuerdo a ese Convenio, FUNDEVI se constituye en la entidad que administra los fondos de la CE y que lleva el seguimiento presupuestario y prepara la justificación económica de las subvenciones ejecutadas. Es por tanto un ente meramente administrativo, sin competencia en la toma de decisiones respecto a la ejecución de los proyectos. Para realizar su labor, se aprecia que los recursos que tiene puestos a disposición la institución para el cumplimiento de su Convenio con AECID **han sido insuficientes para poder cumplir en tiempo y forma con las obligaciones acordadas**. Aun con ello, la gestión contable se maneja correctamente, pero no se tiene actualizada toda la información del gasto. Sin embargo, los tiempos en los procedimientos no han sido los adecuados en muchas ocasiones, al sobrepasarse las capacidades en momentos en los que había simultáneamente varios en trámite. La retroalimentación con las instituciones beneficiarias es también mejorable, ya que no se envía información periódica sistematizada. Fruto de esta situación, también la **transparencia de los procesos de adquisiciones es mejorable**.

## Conclusiones y lecciones aprendidas

La primera conclusión general se refiere al tipo de instrumentos utilizados. La condición de país de renta media (PRM) de Costa Rica implica un doble papel de receptor de cooperación y de donante de la misma. Para ejercer adecuadamente ambas funciones se precisa estructura, políticas y herramientas adaptadas a las necesidades.

**Las Subvenciones de Estado, por definición cortoplacistas y vinculadas a hechos concretos, no son el instrumento idóneo en la relación con un país de renta media (PRM) como Costa Rica**, salvo que se asegure una continuidad a lo largo de un periodo más allá de 18 meses, sin que tras ellos se pueda garantizar que seguirá existiendo financiación y apoyo. Es necesario reconocer, en todo caso, que las líneas emprendidas en el MAP han tenido continuidad y cierto grado de predictibilidad en el periodo analizado, y todos los proyectos en ejecución han tenido financiación en los años estudiados.

Sin embargo, esta modalidad no contribuye totalmente a la apropiación y, sobre todo, a generar **una relación más horizontal** entre ambos países para compartir retos y sobre todo responsabilidades. Para el caso de los PRM, las posiciones asimétricas, en las que una parte financia y la otra justifica, no fomentan un tipo de cooperación basada en la asociación. Por ello, hubiese sido aconsejable crear y poner en marcha instrumentos mixtos, en los que las aportaciones de ambas partes se gestionasen de forma conjunta con carácter plurianual y con toma de decisiones consensuadas.

La forma de trabajo evolucionada que está tras la cooperación con PRM requiere adoptar otra forma, otro marco de relacionamiento, entre ambos países. Los esquemas tradicionales de toma de decisiones, en los que existen asimetrías evidentes, han de ser superados en favor de un vínculo más horizontal y transparente. En este sentido, hay que trabajar de forma expresa mecanismos que no impliquen condicionalidades por ninguna de las partes.

El esquema de funcionamiento expuesto dio lugar a un **seguimiento de la gestión de los proyectos a un nivel de detalle**, llegando a requerirse la aprobación ex – ante del ACI-MIDEPLAN la OTC para todo gasto

de los proyectos (no solo para aquel en el que MIDEPLAN era la institución beneficiaria), sin que se observe un valor agregado con ello y provocando atrasos en la ejecución.

Aun con carencias, se ha logrado un **nivel de seguimiento y conocimiento apropiado durante la ejecución de los proyectos, pero escaso para orientar la implementación del MAP**. Pensando en finalizar la X COMIX y negociar un nuevo marco de cooperación entre España y Costa Rica, resulta preciso trascender el nivel del proyecto y fortalecer el papel de interlocutores de las políticas públicas.

#### 4. Evaluación de tercer nivel: Consecución de Resultados de desarrollo

La valoración del grado de cumplimiento de los indicadores de impacto y de proceso del MAP, a partir de la línea de base establecida, se planteó realizando un estudio prospectivo (proyección de tendencias) en función de los resultados reportados de los proyectos aprobados en 2011 y 2012. A la vez, se toman en cuenta el nivel de apropiación de los resultados y de los procesos de parte de los colectivos y/o instituciones socias (sostenibilidad de las acciones), y la aplicación efectiva de los ejes transversales del MAP en las intervenciones implementadas.

#### Descripción y breve valoración de las subvenciones aprobadas

En este apartado se analizan, de forma somera, las subvenciones en el marco de la X COMIX implementadas por el Ministerio de Cultura y Juventud, el IMAS y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El proyecto Gobernabilidad democrática en Costa Rica se evalúa en más detalle en el apartado VII. (Evaluación de cuarto nivel).

##### a) Proyecto “Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables” (IMAS)

Esta subvención se concibió como una **ayuda programática** a las políticas públicas de reducción de la pobreza. Sirvió para apoyar financieramente el Programa de Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables (PCSSS). La formulación del proyecto da al PCSSS una alta relevancia como marco programático<sup>1</sup>, pero esta relevancia se diluye en la implementación del proyecto. **No se identifican mecanismos de selección de las acciones (o sub-proyectos) apoyadas con esta subvención y que se relacione a los Planes de Acción del PCSSS**, ni que posteriormente se haya hecho un seguimiento de la contribución de las acciones a las metas y objetivos del PCSSS. Se estructuró como un **Fondo concursable**, al que -después de haberle dado difusión el IMAS entre las instituciones elegibles- se presentaron solicitudes de proyectos por las instituciones, si bien no se recibieron muchas<sup>2</sup>.

##### b) Proyecto “Fortalecimiento de la Cultura Nacional de Costa Rica” (MCJ)

El proyecto tuvo una **alta pertinencia** en el contexto institucional y temporal en el que se formuló y se llevó a cabo. La inclusión del sector Cultura y Desarrollo entre los tres priorizados en el MAP fue recibida con entusiasmo por el MCJ. Una vez seleccionado el sector, las líneas específicas en las que la CE trabajaría se definieron asimismo conjuntamente entre OTC-AECID y el MCJ, con la participación de

<sup>1</sup> Del documento de formulación: *el proyecto persigue ser un instrumento de apoyo a la materialización de las políticas sociales públicas del propio Gobierno de Costa Rica, y no un programa ajeno y autónomo respecto a dichas políticas. Esta opción ofrece ventajas claras tanto en términos de alineamiento y apropiación como de sostenibilidad de las intervenciones, pues estas forman parte de los programas de las instituciones nacionales rectoras en materia social. Se identificarán en los Planes de Acción del PCSSS, aquellas intervenciones que encajan con los criterios del presente proyecto, tanto en términos de poblaciones meta como de áreas o sectores de intervención a los que se ha acotado este proyecto (educación y empleabilidad).*

<sup>2</sup> No se ha podido analizar la causa, pero podría estar en parte en una difusión insuficiente.

MIDEPLAN. Se acordó apoyar la Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica (CSCCR), iniciativa que ya existía, y la implementación de la Política Cultural mediante el desarrollo de una Política Nacional de Derechos Culturales (y que involucrara a la población indígena). Estas dos líneas de acción están asimismo alineadas con los ODM y el PND, y refuerza igualmente los esfuerzos realizados a nivel regional<sup>3</sup>.

El proyecto tuvo una **alta eficacia**. Los recursos de la subvención se ejecutaron al 100%, fue necesario un plazo adicional pero que no condicionó el logro de los resultados esperado. Para la creación del sitio Web de la CSC se usaron recursos del MCJ aunque estaba previsto en el POG, encontrándose en AECID flexibilidad para re direccionar los recursos a otras actividades que no tenían recursos nacionales.

#### **c) Proyecto “Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana” (MRREEC)**

Este proyecto dio continuidad a otra subvención del mismo nombre para Cooperación Triangular España – Costa Rica, finalizada en 2012. En el informe de sistematización de la Cooperación Triangular de Costa Rica elaborado por MIDEPLAN<sup>4</sup>, se recoge que *España se destacó en el periodo 2006-2012 como la fuente de cooperación que más apoyó (financiera y técnicamente) a Costa Rica, con la constitución del Fondo de Cooperación Triangular Costa Rica- AECID. Cerca del 71% de las acciones triangulares se ejecutaron con este Fondo.*

Si bien el instrumento empleado fue una Subvención del Estado español, con el MRREEC como beneficiario, el MRREEC concibe el proyecto como una relación de socios, en la que España apoya el trabajo de Costa Rica para contribuir al desarrollo de otros países, facilitando estos fondos para posicionarlos como oferentes emergentes de Cooperación Técnica. El proyecto se estructura como un fondo concursable. Se definieron los tipos de acciones (asistencias técnicas que el proyecto apoyaría) y las cantidades disponibles por acción. Para optar a los fondos del proyecto de CT se llevó a cabo un proceso de divulgación, que resumidamente consistió en una reunión informativa con los enlaces de Cooperación Internacional de las instituciones de Costa Rica y la promoción del Programa de CT en las instituciones de los países beneficiarios por medio de las Embajadas de Costa Rica.

#### **d) Valoración de la aplicación y cumplimiento de los aspectos transversales**

**La aplicación de los objetivos transversales del MAP ha sido deficiente.** El MAP estableció como enfoques transversales 5 ejes: Género; Etnia; Migración; Desarrollo Municipal e Integración Regional, bajo el entendido de que toda intervención apoyada por la CE en el contexto de este MAP debía definir claramente sus implicaciones y resultados en cada uno de ellos. Estas dimensiones implicaban el desarrollo de indicadores apropiados para el seguimiento de los sectores de concentración. Se estableció realizar una revisión anual por parte Comité de Seguimiento Costa Rica / España. Durante la evaluación no se ha logrado identificar ninguna estrategia de transversalización de estos enfoques, o alguna actividad específica orientada a definir los mecanismos para su aplicación, así como indicadores para su seguimiento. En los proyectos en los que se

<sup>3</sup> La Política Cultural de Integración Centroamericana (PCIC) fue aprobada en 2011, en un proceso liderado por la SICA-CCEC paralelo al de la Política Nacional de Cultura de Costa Rica. La Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica es parte del Proyecto Regional de CSC del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), iniciativa que permitirá obtener datos comparables entre los países de la región.

<sup>4</sup> Costa Rica: Sistematización de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, 2006-2012. MIDEPLAN. Área de Cooperación Internacional, 2013.

## Conclusiones

- Se observa una notable desconexión entre los resultados de desarrollo del MAP y los objetivos y resultados de los proyectos ejecutados. La medición de los resultados de desarrollo del MAP se ve limitada por esta insuficiente correlación entre ambos.
- Los indicadores de los resultados de desarrollo parten en su gran mayoría de una línea de base nula (valor cero), siendo esto poco consistente con el criterio de que, en países de renta media, las intervenciones de la CE deben concentrarse en la consolidación de los logros alcanzados en el desarrollo humano integral.
- Los resultados de desarrollo del MAP contemplan principalmente las aportaciones a los mismos por la vía de los Proyectos subvencionados, y no incluye las de otros instrumentos de la CE que se implementan en el país.
- La estimación de la contribución de la CE a los resultados de desarrollo del MAP no está suficientemente justificada. No se tuvo acceso a mediciones de las instituciones costarricenses sobre los avances en los indicadores
- Pese a estas limitantes para una valoración objetiva de su logro, presuponiendo que la aportación de la CE se ha correspondido con la aportación de Costa Rica en la proporción estimada, se considera que con las subvenciones ejecutadas se ha logrado un avance medio en los resultados de desarrollo esperados con la implementación del MAP.

## 5. Evaluación de cuarto nivel: Valoración del proyecto “Gobernabilidad Democrática, Fase 1”

El proyecto tiene como objetivo general la *“mejora de la gobernabilidad democrática del país (...) mediante el fortalecimiento de la institución rectora en materia de planificación nacional, MIDEPLAN, y la mejora del acceso universal a la Justicia como mecanismo para garantizar los procesos de Gobernabilidad Democrática”*. Su **objetivo específico** es *“(generar) herramientas que ajustan los servicios prestados tanto por MIDEPLAN como por el Poder Judicial a las necesidades de la ciudadanía”*. Persigue dos **resultados**, que se conseguirían mediante dos acciones: Fortalecer la gestión del MIDEPLAN, y Mejorar el Acceso a la Justicia.

El proyecto es ejecutado por MIDEPLAN como entidad beneficiaria, pero en la práctica se divide en **tres ejecutores** principales para los dos resultados: **MIDEPLAN, Vice Ministerio de Paz y Poder Judicial**, que a su vez distribuyen las metas entre diferentes instancias internas.

### Análisis del diseño

La formulación de proyecto fue un proceso conjunto llevado a cabo entre MIDEPLAN y la OTC-AECID, en el segundo semestre de 2011. La evaluación tuvo acceso a dos versiones del documento de formulación; en la primera versión se incluía un tercer resultado, *“Facilitar la rendición mutua de cuentas”*, orientado a evaluar el desempeño de la IX Comisión Mixta Hispano Costarricense, pero fue eliminado en la formulación final que fue aprobada. Asimismo, en la primera versión el componente a cargo de AME/UEE-MIDEPLAN la meta era la creación de un observatorio de la calidad de los servicios públicos, habiendo sido ajustada en la versión final al *estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo*.

La lógica de la intervención tiene debilidades de diseño. El marco lógico del proyecto recoge de manera general las actividades a realizar, pero no se identifica una lógica integral de la intervención. Esto se observa desde la redacción del objetivo específico (en teoría, objetivo de desarrollo) en términos de “generación de herramientas”, siendo en todo caso estas un medio para “mejorar los servicios” pero no una finalidad en sí mismas, hasta la redacción de los resultados, por el contrario en términos muy amplios y con un enfoque más de desarrollo (fortalecimiento de la gestión, mejora del acceso a la Justicia). Aparte de la división en dos resultados sin aparente vinculación entre sí (aparte de su contribución a la mejora de la gobernabilidad democrática del país), en cada uno de ellos el sistema de indicadores es la relación de productos esperados, sin que existan indicadores que midan el resultado en términos de aplicación de dichos productos. A esto contribuye la redacción de los resultados en términos muy generales.

En cuanto a la gestión del proyecto, fue entendido no como un todo si no como una suma de partes, lo cual, unido a la escasa operatividad del CSP, provocó **en la práctica una “atomización” del proyecto en una serie de acciones realizadas de forma independiente, sin prácticamente ninguna conexión entre ellas**. De hecho, en la mayoría de las instancias ejecutoras se refieren a su componente (que en el POG corresponde a una actividad) como “proyecto”.

### Valoración resumida por criterios de evaluación

- a) **Pertinencia:** En su conjunto el proyecto es pertinente y está alineado con las prioridades recogidas en el PND y el MAP, en tanto que *la intervención está insertada en el sector de concentración Modernización del Estado y Acceso a la Justicia*, así como con las prioridades expresadas por las instituciones ejecutoras.
- b) **Eficacia:** Independientemente de la falta de complementariedad y coordinación entre componentes, el proyecto ha tenido una **alta eficacia**, habiéndose obtenido los productos previstos, lo que de acuerdo a los indicadores del marco lógico del proyecto permite suponer un grado alto de consecución de los resultados esperados del proyecto. Desde la perspectiva de cumplimiento del POG, **el proyecto alcanzó las metas previstas en cada componente y sub-componente**.
- c) **Eficiencia:** En líneas generales, la contribución económica de la CE por medio de esta subvención tuvo una **correcta relación costo-eficiencia**, considerando los recursos utilizados para las distintas actividades y sus valores en el mercado nacional. Promover una mayor competencia entre proveedores (de servicios y de bienes), mediante mecanismos de publicidad que favorecieran una mayor oferta, probablemente habría mejorado esa relación costo-eficiencia.
- d) **Sostenibilidad:** La sostenibilidad de las diferentes acciones del proyecto **se valora como alta**. En todos los casos la intervención respondió a necesidades y prioridades expresadas por las instituciones, en muchos de ellos el proyecto vino a apoyar procesos en marcha que contaban con larga trayectoria y/o fuerte respaldo político, y la apropiación institucional de los productos (herramientas, estudios, metodologías, equipos, etc.) es notable.
- e) **Impacto:** Si bien es pronto para poder identificar impactos, no cabe duda de que **el proyecto ya está generando efectos positivos**. Elementos como la dinamización de proyectos de Ley para descentralización de servicios, la elaboración de Planes de desarrollo regional, el aumento de RAC's atendidos, el número de audiencias judiciales llevadas a cabo en comunidades indígenas, por retomar algunos de los ejemplos expuestos anteriormente en la descripción de los sub-componentes, son muestra de ello.

## Recomendaciones y lecciones aprendidas

- En futuras intervenciones similares es recomendable acotar más el proyecto, a un único subsector y/o institución o con una mayor focalización temática, de modo que los impactos puedan ser mayores y/o sea más fácil establecer una relación causa-efecto entre el proyecto y los impactos obtenidos.
- Si lo que se pretende es contribuir con recursos económicos a procesos en marcha, como parece que era la intención en este caso, el instrumento de proyecto (subvención de Estado) no es la más oportuna por su corto plazo y perspectiva, siendo más recomendable el uso de otros instrumentos de la CE como la ayuda programática, estableciendo los problemas que se esperan resolver e indicadores de desarrollo a ser alcanzados.
- La gestión de un proyecto de este tipo, compuesto por una diversidad de acciones poco o nada conectadas entre sí debe permitir una mayor agilidad en la toma de decisiones y que las diferentes instituciones involucradas tengan mayor autonomía en las decisiones operativas del proyecto, recayendo en la institución coordinadora (en este caso, MIDEPLAN) la responsabilidad de las decisiones más estratégicas y el seguimiento global de la intervención.
- En línea con lo anterior, la función de la OTC-AECID tiene un mayor valor agregado en la medida que se orienta a asesorar y dar seguimiento general al proyecto, velar por la aplicación de los aspectos transversales del MAP, etc., todo ello en apoyo a la institución nacional coordinadora del mismo, y no tanto como co-dirección de la acción con un alto involucramiento en su gestión operativa.
- En países de renta media como Costa Rica, el apoyo a procesos de desarrollo de amplio alcance en marcha, con una fuerte apropiación local y una alta contribución económica, muestran una mejor relación costo-beneficio. En este sentido, se hace indispensable cuantificar y valorar la aportación nacional a dichos procesos, sin que se limite a la contrapartida directa en las actividades específicas en las que se utilicen los recursos de la CE.
- La elaboración de políticas, manuales, metodologías, documentos prospectivos de largo plazo, documentos de sistematización de experiencias piloto, etc., como los que se han desarrollado con el proyecto, tienen una mayor probabilidad de persistir en el tiempo y de tener una utilidad potencial alta.

## 6. Conclusiones Generales de la Evaluación y recomendaciones para próximos procesos de planificación

### Criterios sobre la orientación de la política de cooperación

Definir la política de cooperación entre Costa Rica y España es una tarea que les corresponde a ambos países. La importancia relativa del país centroamericano, y su nivel de desarrollo le permiten dialogar con España para determinar cuáles son los lineamientos del apoyo que desearía recibir. Al igual que ocurre en otros países y quizás en este caso con mucha mayor rotundidad, la Cooperación Española debe establecer su marco de política con carácter general, en base siempre al Plan Director que se encuentre en vigor, en el que un diagnóstico profundo y un análisis de sus ventajas comparativas den como resultado el conjunto de sectores sobre los que intervenir. El riesgo a evitar es caer en una cooperación basada en la oferta, que puede llegar a restar eficacia a la Cooperación Española.

La orientación de la política de cooperación entre Costa Rica y España que establece el MAP, pese a todo, ha estado bien orientada, aunque posiblemente su amplitud y en ocasiones falta de definición de sus objetivos le ha restado, capacidad de incidencia y constituirse en un referente permanente para la acción en proyectos de diferentes instituciones públicas nacionales.

La relación entre recursos disponibles, financieros y técnicos, y líneas de actuación a acometer presentan una proporción deficitaria. La Cooperación Española se ha centrado en tres sectores prioritarios según el MAP, si bien pueden llegar a ser más si tenemos en cuenta otros instrumentos diferentes a la subvención de estado. Sectores que en unos casos tienen un importante calado técnico y otros con una fuerte relación con decisiones políticas nacionales.

A futuro, la cooperación entre ambos países debe considerar una mayor concentración sobre ciertos aspectos de interés mutuo, de forma coherente con la evolución de su relación bilateral. No es factible pretender apoyar en todos los sectores priorizados con el mismo nivel de especialización, poniendo a disposición de Costa Rica elementos y aportes más allá de los recursos financieros. Unido a este beneficio intangible, la posibilidad de ejercer un efecto catalizador sobre el consenso, diseño y puesta en marcha de ciertas políticas públicas, o de articular institucionalmente a las instancias nacionales para un trabajo conjunto, puede ser la clave de la contribución española. Para ello, junto a los fondos, se precisa capacidad de interlocución y la mayor cantidad de conocimientos técnicos posibles.

Sobre la base de las prioridades costarricenses, la orientación de la política de cooperación de España debería estar más enfocada a aspectos institucionales que refuercen el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Este enfoque ha sido recogido en el MAP de forma explícita, por lo que se precisa ahondar en el planteamiento. Por otra parte, hay que alcanzar mayores niveles de articulación entre la cooperación bilateral y la multilateral, y potenciar de manera específica la cooperación triangular con terceros países de menor desarrollo relativo. La presencia internacional de Costa Rica, su vocación de donante y su esquema de colaboración con los organismos multilaterales de desarrollo permitirían diseñar un modelo de trabajo tripartito, entre España–Costa Rica y algunas de las instituciones multilaterales con las que ambos colaboran en el marco de cooperación con otros países latinoamericanos.

## Conclusiones sobre la estructura y los procedimientos

La Cooperación Española con Costa Rica en el periodo de vigencia del MAP no ha contado con la adecuada capacidad técnica para impulsar adecuadamente los objetivos que se habían establecido. O sobran expectativas o faltan capacidades, pero no se puede pretender estar presentes en todos los sectores acordados con falta de medios técnicos, humanos y económicos.

Ha existido ausencia de seguimiento y, sobre todo, la escasa participación en los asuntos técnicos de los proyectos que se han ejecutado. En la mayoría de las intervenciones no ha existido presencia de especialistas de AECID o MIDEPLAN con intensidad y periodicidad. En muchos casos, los proyectos han sido ejecutados y evaluados directamente por las contrapartes nacionales, mejorando de esta forma la apropiación pero incidiendo en el proceso de seguimiento y restando significado a las consideraciones del MAP.

Esta carencia se manifiesta de manera más drástica si tenemos en cuenta que la actuación en los tres sectores identificados en el MAP se materializa en una suerte de “fondos concursables”. La simplista definición de criterios de adjudicación que se realiza en la formulación de los proyectos ha dado lugar a una constante recepción – valoración – negociación – puesta en marcha de pequeñas acciones, muchas



veces desconectadas entre sí, que no han generado el espacio adecuado para que tanto MIDEPLAN como AECID participasen en el proceso más allá de estar informados. En este sentido, la contribución española queda diluida en básicamente la aportación económica.

A este planteamiento le afecta igualmente el esquema financiero adoptado. La secuencia de subvenciones de estado encadenadas bajo la “orientación” de un mismo programa, y la necesidad de ejecutar y justificar las mismas en España, ha consumido buena parte del tiempo disponible por parte de las estructuras de cooperación de ambos países. Se ha llevado a cabo una labor de co-gestión de subvenciones, sin que los aspectos técnicos y el monitoreo de resultados y productos alcanzados se haya podido llevar a cabo.

La falta de recursos destinados al seguimiento y gestión del programa de cooperación conjunto no han encontrado el refuerzo esperado en la aportación de FUNDEVI. En diversas ocasiones ha mostrado déficits que le han imposibilitado para cumplir lo que en un inicio se esperaría de un organismo de este tipo. Más allá de llevar el registro ex – post del gasto realizado, de forma que se pudiesen justificar según el formato solicitado las subvenciones de la Cooperación Española, no ha realizado grandes aportaciones.

A la vista de los resultados de esta evaluación, se podría pensar en un esquema diferente de ejecución de recursos, en el que cabe la participación de una entidad como FUNDEVI pero con atribuciones más claras. Nos referimos a intentar dejar atrás el esquema de subvención de estado ejecutada tal y como se ha utilizado, y pasar a mecanismos de Fondos Mixtos como se están manejando en la cooperación con países como México, Chile o incluso Panamá en algún momento. Se trata de un instrumento que asegura la coparticipación y la gestión compartida de los recursos, en el marco de una relación de asociación entre ambos países.

## Conclusiones sobre el alcance de los resultados

La principal conclusión en relación al resultado alcanzado con la aplicación del MAP se centra en su carácter altamente “productista”. La débil formulación de los proyectos, inexistente en algunos casos, ha llevado a la cooperación entre Costa Rica y España a focalizarse en productos (en muchos casos, incluso en actividades puntuales), y abandonar el enfoque orientado a resultados. Esta debilidad en el marco de cooperación tiene que ver tanto con la posición adoptada por AECID como por MIDEPLAN, que según el MAP son los responsables directos de dar coherencia al mecanismo.

## Recomendaciones

- Poner en marcha un nuevo proceso de revisión del marco de cooperación, que tenga en cuenta las enseñanzas de este último periodo. Además, que sea capaz de revisar las prioridades de Costa Rica en torno tanto a sus retos de desarrollo interno como a las expectativas de convertirse en un actor relevante en el marco de cooperación sur – sur y triangular. En este sentido, los significativos avances que ha realizado la Cooperación Española, estableciendo nuevos formatos de relación con países de renta media como éste, deberían servir de base para el ejercicio.
- Generar nuevos modelos de funcionamiento que acerquen mucho más las competencias y responsabilidades entre equipos de la Cooperación Española y los equipos de MIDEPLAN (técnicamente) y MRREE (políticos). El esquema de país donante frente a país receptor debe ser superado y tender a una más clara co-responsabilidad y rendición mutua de cuentas. Las posibilidades que un mecanismo así ofrece no solo se plasmaría en una cooperación España – Costa

Rica de mayor calidad, sino en una plataforma solvente para posibles acciones conjuntas en favor del desarrollo de terceros países.

- Para ello, generar mecanismos de actuación que determinen la gestión conjunta del programa. Junto a la interrelación de capacidades técnicas, se necesitan instrumentos de financiación adaptados a este enfoque. Un proceso anual de concesión de subvenciones, con lo que ello implica a efectos de gestión y justificación merma las potencialidades de la cooperación entre dos países como España y Costa Rica. Fondos conjuntos, en esquemas mixtos bajo gestión de un tercero si es necesario, se muestran más acordes a la filosofía de cooperación a la que se intenta tender en un caso como este.

## Principales lecciones aprendidas

- El caso marco de la cooperación entre Costa Rica y España necesita materializarse sobre una nueva forma de clasificación. Las categorías que aplica la Cooperación Española tanto en su III como sobre todo en el IV Plan Director han de modelar la cooperación en este caso. Ello implica mecanismos diferentes para la priorización de sectores, la aplicación de principios de la eficacia de la ayuda, una visión más horizontal y equitativa y la utilización de instrumentos evolucionados para la financiación de acciones.
- En este sentido, es preciso asegurar el mismo nivel de participación en la fase de planificación que en la de ejecución y seguimiento, con vistas a redefinir el modelo de trabajo entre ambos países. La experiencia de la elaboración del MAP, en el que la aportación de ambas partes fue equilibrada, no ha tenido reflejo posterior en la gestión de los proyectos específicos. Por lo tanto, surge la necesidad de pensar en el ciclo identificación – formulación – ejecución – seguimiento de forma que ambas partes se encuentren participando y asumiendo responsabilidades en un plano similar.
- En cuanto a la ejecución de Programas y proyectos específicos, es aconsejable perfeccionar el mecanismo de programas que no tienen formulación y pretenden ser una suerte de fondos concursables. Si no existen criterios claros de selección y priorización el mecanismo da lugar a un conjunto de acciones en muchas ocasiones sin conexión aparente, centradas más en la financiación de las propias de las actividades de una institución que en verdaderas actuaciones que puedan considerarse un proyecto de desarrollo. Para ello, resulta fundamental focalizar la cooperación en aquellas materias donde sean evidentes los valores añadidos de la Cooperación Española, más allá de la financiación.
- Costa Rica debería evolucionar y generar un marco estratégico como actor de cooperación que defina más claramente lo que quiere y lo que tiene que ofrecer al mundo en desarrollo. Sus avances en algunas materias, que lo hacen ser un país referente mundial, podrían ser el fundamento de su política de cooperación tanto como receptor como en el papel de donante. Será la mejor manera de generar una identidad y alinearse con las demandas, al mismo tiempo que abre un importante campo de trabajo en las nuevas modalidades de la cooperación sur-sur y triangular.
- Finalmente, un país como Costa Rica tiene a priori la suficiente capacidad institucional y técnica para estructurar su demanda, formularla y gestionarla. Ello implicaría para el donante tradicional una necesidad de ser flexible, adaptable a la petición y ser suficientemente capaz de interpretar la realidad y sus cambios para saber cómo puede colaborar de la mejor forma posible. En ocasiones, además, permitirá establecer un marco de intercambio de experiencia y conocimiento que tenga efectos sobre ambos actores, y potencialmente sirva de base para generar una nueva oferta destinada a terceros con un menor desarrollo relativo.

## II. INTRODUCCIÓN

### 7. Antecedentes de la Evaluación

El 9 de agosto de 2011 se firmó la X Comisión Mixta Hispano-Costarricense de cooperación en la que se aprobó el Marco de Asociación País (MAP) para el periodo 2011-2015. En el epígrafe 6 se establece que “ambas delegaciones acordaron realizar una evaluación a medio periodo de la vigencia de esta X Comisión Mixta de Cooperación”, **correspondiente a lo realizado entre los años a los años 2011 a 2013.**

Esta evaluación pretende realizar un examen sistemático (y lo más objetivo posible) de la actuación de la Cooperación Española en Costa Rica desde la entrada en vigencia del Marco de Asociación País (MAP) 2011-2014 y de la X Comisión Mixta hispano-costarricense (X COMIX) hasta 2013, incluido. Tiene por objeto responder a preguntas específicas sobre la gestión, calcular el valor global aportado y suministrar lecciones aprendidas para mejorar las acciones, la planificación y la adopción de decisiones futuras.

El 21 de diciembre de 2012 el Consejo de Ministros de España aprueba el IV Plan Director de la Cooperación Española, que es el documento marco de planificación de la política de cooperación de España para los años 2013 a 2016. En este IV Plan Director se menciona que en países como Costa Rica “se rediseñara el programa país de cooperación”, y en el epígrafe III.2, se especifica que, con el fin de lograr una mayor eficacia de la ayuda, la Cooperación Española buscara concentrarse en un número determinado de países. Concretamente establece 3 áreas geográficas y un máximo de 23 países en los que se concentrará la AOD de España. Costa Rica, al tratarse de un país de renta media alta y de tener un nivel de desarrollo humano elevado, es considerada uno de los países en los que la Cooperación de España tenderá a replantearse. Concretamente se considera necesario rediseñar el programa de cooperación con Costa Rica planteando la posibilidad de incorporar nuevas funciones, incluyendo la gestión de programas regionales y temáticos. En este contexto, las conclusiones y desafíos que arroja la evaluación intermedia se enfocan en cómo llevar a cabo un cierre ordenado del MAP y en extraer lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad en la definición del nuevo contexto de cooperación entre ambos países

### 8. Objetivo de la Evaluación

La presente evaluación intermedia de la X Comisión Mixta pretende establecer la coherencia y el grado de cumplimiento que ha tenido el desarrollo del programa de cooperación de España con Costa Rica en el periodo 2011-2013, con el propósito de facilitar el proceso de rediseño del Programa de Cooperación para los próximos años. La evaluación se centra en determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las acciones, y tiene el propósito de proporcionar información verosímil y útil y ofrecer lecciones aprendidas concretas que ayuden a los asociados y a los organismos de financiación a tomar decisiones.

La evaluación contempló dos niveles:

- **A nivel general**, en el que se abordó el estudio de cómo se ha desarrollado el MAP en su conjunto, estableciendo la coherencia entre lo planificado y lo realizado, en aspectos como agentes involucrados, modalidades de cooperación, montos comprometidos y ejecutados, sectores abordados, proyectos aprobados, herramientas de cooperación adoptadas y prioridades geográficas.
- **A nivel específico**, en el que se realizó un análisis en profundidad de uno de los proyectos, que se considera de especial relevancia: el Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Costa Rica, Fase 1.

Concretamente, con la evaluación se busca:

- Establecer la **pertinencia** de la Cooperación Española en los proyectos realizados
- Establecer el cumplimiento de los aspectos acordados en la Comisión Mixta y en el MAP sobre:
  - Concentración sectorial
  - Concentración geográfica
  - Prioridades de actuación
- Analizar la **coherencia y el alineamiento** de los proyectos financiados por AECID en el marco de las Políticas y Planes de Desarrollo de Costa Rica
- Analizar los **modelos de gestión de los proyectos** y establecer las buenas prácticas y las lecciones aprendidas para un futuro.
- Verificar la **efectiva transversalización** de los 5 ejes establecidos en el MAP en los proyectos.
- Verificar que los **grupos prioritarios** establecidos en el MAP se encuentran entre la población beneficiaria y son identificados y tratados de manera segregada.
- Extraer lecciones aprendidas que contribuyan a formular retos a corto y mediano plazo de manera conjunta.
- Orientar y mejorar los procesos de identificación de intervenciones e instrumentos, frente a un nuevo enfoque del Programa de Cooperación en Costa Rica.
- Establecer recomendaciones para mejorar la calidad de la ayuda de la Cooperación Española en Costa Rica.

**La evaluación se centró en los proyectos aprobados después de la firma de la X Comisión Mixta, correspondientes a los años presupuestarios 2011 y 2012.** Los proyectos aprobados en años presupuestarios anteriores a la firma de la X Comisión Mixta no serán sujetos de revisión por parte de la Evaluación porque se considera que forman parte de la Comisión Mixta anterior, y el proyecto aprobado en el año presupuestario 2013 “El medio rural frente a los desafíos del Cambio Climático” quedó fuera del alcance de esta evaluación debido a que el proyecto responde a un nuevo planteamiento, a partir de las nuevas directrices que emanan del IV Plan Director, aprobado en diciembre de 2012 y que tenía efectos sobre las solicitudes de financiamiento a cargo del presupuesto del año 2013.

## 9. Estructura de la Documentación Presentada

Con el propósito de aportar informaciones concretas, relacionadas entre sí, jerarquizadas y sobre todo útiles para los agentes involucrados en la Cooperación Española con Costa Rica, se estructuró el informe con base en cuatro niveles de análisis, vinculados directamente con los requisitos que establecían los términos de referencia.

Aunque están lógicamente vinculados entre sí, cada eje de evaluación objeto de análisis se trata por separado, extrayéndose conclusiones y recomendaciones específicas, recogidas de forma organizada y consolidada en un apartado final de “Conclusiones Generales de la Evaluación”, para convertirlas en aprendizajes funcionales al diseño de la política de cooperación con Costa Rica en el futuro.

Los primeros tres apartados, según se especifica en la tabla a continuación, forman parte del nivel de análisis general, y en ellos se analiza la Cooperación Española en Costa Rica en su conjunto, desde el punto de vista del marco conceptual, de los mecanismos de funcionamiento y de su capacidad de producir resultados tangibles de desarrollo. En el cuarto apartado se valora de forma específica como se ha logrado impactar en el desarrollo del sector de “Gobernabilidad Democrática”, en función de los resultados que se habían marcado para el proyecto en su primera fase.

Resumidamente, la estructura del informe en estos cuatro ejes de análisis es la siguiente:

NIVEL DE ANÁLISIS		OBJETO DE LA EVALUACIÓN
1	<b>VIGENCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN</b>	Acorde a los criterios de evaluación del CAD y a los principios de eficacia de la ayuda, se analizan la pertinencia del contexto y los diagnósticos realizados, el alineamiento de la planificación con los planes de desarrollo de Costa Rica, la aplicación de las medidas de concentración geográfica y sectorial, los esfuerzos de coordinación interinstitucional y especialización, el nivel de apropiación de las entidades socias desde la fase de la planificación, la calidad del marco de resultados de desarrollo, y finalmente la integración de las prioridades transversales desde la fase de la planificación a través de indicadores concretos.
2	<b>ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL PERIODO 2011 Y 2012</b>	Se pretende valorar la eficiencia del sistema de gestión (disponibilidad de recursos humanos, medios financieros, tecnológicos, logísticos, etc.) frente a los objetivos planteados, la solidez de la estructura organizativa, la eficacia y agilidad de los procedimientos de gestión, el funcionamiento y la efectividad de los mecanismos de seguimiento, el grado de apropiación en los procesos de formulación y gestión, los avances en la armonización con los procedimientos de las instituciones costarricenses beneficiarias y la funcionalidad de los mecanismos de rendición de cuentas.
3	<b>CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO</b>	Se pretende valorar el grado de cumplimiento de los indicadores de impacto y de proceso del MAP partir de la línea de base establecida, realizando un estudio prospectivo (proyección de tendencias) en función de los resultados reportados de los proyectos aprobados en 2011 y 2012. A la vez, se analizarán el nivel de apropiación de los resultados y de los procesos de parte de los colectivos y/o instituciones socias (sostenibilidad de las acciones), y la aplicación efectiva de los ejes transversales del MAP en las intervenciones implementadas.
4	<b>ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL PROYECTO DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN COSTA RICA (FASE 1)</b>	Se considera necesario profundizar en el caso de este proyecto debido a la importancia y a las implicaciones que tiene en el marco de desarrollo de Costa Rica y de la colaboración de España. Para ello se realizará un análisis exhaustivo que permita corroborar el cumplimiento de resultados, y el desempeño de manera general. Las conclusiones de este eje de trabajo servirán para ilustrar las conclusiones y recomendaciones del resto de ejes, aparte de constituir un insumo para los gestores de la Fase II en las instituciones costarricenses relacionadas.

## 10. Metodología empleada en la evaluación

En cada uno de los niveles de la evaluación se siguió un procedimiento de análisis similar, solo diferenciado por los objetivos y los criterios e indicadores utilizados. Para todos los casos se buscó asegurar las relaciones causa – efecto, tratando de aislar lo más posible los análisis subjetivos que no estén basados en evidencias reales y cuantificables. En cualquier caso, se tuvieron en cuenta tanto las limitaciones que se encontraron durante el proceso de evaluación, así como el conjunto de factores internos y externos que, sin formar parte del objeto a evaluar, hubieran tenido una incidencia determinante en su forma de comportamiento.

La secuencia lógica para llegar a las conclusiones del estudio fue:

FASE 1	<b>IDENTIFICACIÓN</b> del objeto a evaluar señalando sus objetivos y los factores endógenos y exógenos que intervinieron. Identificar aquello que se desea medir, que los atributos sean observables, que sean precisos, que se eliminen las ambigüedades, etc. En definitiva, la identificación permite concretar la evaluabilidad del proyecto, para lo cual será necesario que los objetivos estén definidos adecuadamente y sus resultados puedan ser objeto de verificación.	Se realizó a través de un riguroso trabajo de gabinete por parte del equipo evaluador, contando con la participación del Comité Director de la evaluación
FASE 2	<b>MEDICIÓN</b> de los efectos alcanzados, teniendo en cuenta tanto factores externos como internos, considerando las magnitudes reales que se han producido en cada caso.	Se realizó a través de trabajo de campo e investigación del equipo evaluador
FASE 3	<b>CONFRONTACIÓN</b> , de lo que realmente ocurrió con respecto a los elementos que se plantearon en un inicio en la formulación de las acciones.	Se realizó a través de un trabajo de Gabinete del equipo evaluador, con la participación del Comité Director
FASE 4	<b>EXPLICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN</b> , procede del análisis y la síntesis de los datos obtenidos. Se busca encontrar las causas que explican las diferencias entre lo formulado y los resultados observados. Se aplicó una lógica de extracción de lecciones aprendidas que tengan condiciones para ser utilizadas en circunstancias similares (buenas prácticas)	Se realizó a través de un riguroso trabajo de gabinete por parte del equipo evaluador
FASE 5	<b>DIVULGACIÓN Y VALIDACIÓN</b> , basada en las conclusiones extraídas en la etapa anterior, corresponde a la difusión de los resultados, proveyendo de información a los niveles de decisión con el objeto de arbitrar las medidas que fuesen pertinentes al proyecto, como también para mejorar las intervenciones futuras	A través de trabajo de gabinete del equipo evaluador, y en presentaciones al Comité Director de la X COMIX y al Comité de Seguimiento del proyecto Gobernabilidad Democrática Fase 1

La metodología empleada fue participativa. Se mantuvieron entrevistas con los integrantes del Comité Director de la X COMIX, y con informantes clave de las instituciones beneficiarias de las subvenciones de Estado de AECID aprobadas en el marco de la X COMIX, y en el caso del proyecto Gobernabilidad Democrática se profundizó en la investigación participativa con cada una de las instancias a cargo de los componentes y sub-componentes del proyecto en las tres instituciones ejecutoras: MIDEPLAN, Poder Judicial y Viceministerio de Paz. Asimismo, se consultó documentación administrativa y financiera de los proyectos y se entrevistó a personal de FUNDEVI (Unidad Administradora de las subvenciones). También se entrevistó a personal de la OTC-AECID en Costa Rica, si bien al no haber participado los actuales responsables y equipo técnico en la actividad en el periodo evaluado (2011-2013) por no llevar mucho tiempo en el país, se buscó entrevistar a personal de la OTC-AECID de años anteriores.

Durante la evaluación se recopiló y analizó numerosa documentación, de diverso tipo, tanto del proceso de elaboración del MAP y de los proyectos subvencionados, como de la implementación de los proyectos y de su seguimiento. Se recopilaron evidencias documentales de los productos obtenidos en los proyectos y se consultaron las posibles fuentes de verificación de los resultados y de sus efectos.

Se usó la técnica de triangulación en lo que se refiere a teorías, fuentes o tipos de información empleados para sustentar las observaciones y conclusiones. Así, se trianguló en la elección de fuentes, buscando fuentes diversas, incluso contradictorias, para obtener una visión más objetiva de la realidad

analizada. De este modo, se contrastó la información obtenida, tanto la secundaria (medios documentales) como la primaria o directa (entrevistas y reuniones), contrastando las diferentes opiniones de los informantes y la documentación recabada, para asegurar la mayor fiabilidad de las conclusiones.

## 11. Condicionantes y límites del estudio realizado

La principal condicionante que tuvo la evaluación fue la dificultad para obtener toda la documentación necesaria para el análisis, y en particular la referente al proceso de formulación del MAP y de los proyectos subvencionados, habiéndose tenido que reconstruir buena parte del proceso basado en la información verbal suministrada por parte de quienes participaron en dichos procesos. Las fuertes debilidades en el seguimiento de las acciones –que más adelante se aborda en el informe- supuso asimismo una limitación para comprender algunas de las actividades realizadas, sin que se pudiera encontrar documentación justificativa de los cambios habidos en las intervenciones –muchos de ellos, pertinentes-, debiendo igualmente identificarse por medio de las entrevistas. Este rastreo de información oral dificultó la evaluación sensiblemente.

Asimismo, el que buena parte de las personas que participaron en la elaboración del MAP y de los proyectos ya no permanezcan en las instituciones correspondientes también limitó la evaluación; siendo esto más relevante en el caso de la AECID, al no tener el personal actual de la OTC-AECID mayor conocimiento de esos procesos y no disponer tampoco de mucha documentación al respecto. Esta limitación se subsanó en la medida de lo posible mediante entrevistas no presenciales con parte del personal de la OTC-AECID en los años 2010-2013.

Finalmente, la falta de un sistema de administración financiera de los proyectos en FUNDEVI antes de 2014 dificultó la obtención de información sobre ejecución del gasto en los proyectos evaluados, que no estaba actualizada y/o no estaba organizada por rubro/actividad.

Cabe mencionar que estos condicionantes fueron resueltos en parte gracias a la colaboración del personal de MIDEPLAN, OTC-AECID y FUNDEVI para aportar documentación adicional (ej. matrices de seguimiento) y para evacuar mediante conversaciones o correos electrónicos las dudas del equipo evaluador debidas a vacíos de información.

## 12. Presentación del equipo de trabajo

El equipo evaluador estuvo formado por los consultores propuestos.

### **DIRECTOR DE LA EVALUACIÓN. Fernando Mudarra Ruiz**

Responsable de la Dirección y Coordinación de la Evaluación y del Control de Calidad de los distintos productos. En este sentido, estuvo a cargo de dirigir metodológicamente los trabajos técnicos, definir y coordinar los trabajos de los expertos principales, revisar e integrar los diferentes productos de la consultoría. Por su amplia y significativa trayectoria profesional en planificación, gestión y evaluación de Programas y Proyectos de cooperación internacional, y en particular de la AECID, que combina experiencia y conocimiento de la parte operativa y la parte política/estratégica de la cooperación al desarrollo, su aportación más específica se centró en la evaluación del MAP y la elaboración de conclusiones generales.

### **EVALUADOR PRINCIPAL. Alfonso Calzadilla**

Residente en Costa Rica, su amplia experiencia en la identificación, planificación y gestión de programas y proyectos de cooperación para desarrollo y en evaluación de proyectos y Programas, en Costa Rica y otros países de la región. Dirigió y coordinó los trabajos técnicos y actividades de la evaluación, estando a cargo del trabajo de campo (entrevistas a informantes clave de los proyectos, etc.) y manteniendo mantener el nivel de interlocución con MIDEPLAN y OTC-AECID y con los demás actores implicados en el proceso de evaluación.

### **EVALUADORA DE APOYO. Andrea Meza**

Costarricense, con amplia experiencia de trabajo en diversos temas relacionados con mejora de la gobernabilidad en sectores como planificación territorial, cambio climático, transporte público, medio ambiente, entre otros, y un profundo conocimiento del funcionamiento de las instituciones públicas costarricenses, apoyó en la elaboración de informes e identificación de desafíos a futuro.

### **EQUIPO DE APOYO**

Se completó el equipo con dos personas, para el análisis de los aspectos administrativo-financieros de los proyectos evaluados y el análisis de los procesos y procedimientos empleados en la ejecución de las subvenciones aprobadas.

## **13. Descripción de los trabajos realizados**

La Evaluación se llevará a cabo en cinco fases, con las siguientes actividades (resumidas):

### **FASE 1: Ajuste de parámetros básicos y solicitud de información**

- Diseño de pautas de participación a lo largo del proceso
- Recopilación de información a través de fuentes secundarias (bibliografía, web, ...)
- Actualización del cronograma de trabajo
- Reuniones con el Comité de Dirección de la Evaluación
- Solicitud y recopilación de información disponible

Producto N°1. Informe Inicial

### **FASE 2: Estudio de gabinete**

- Sistematización de información estadísticas sobre contexto y evolución de variables de desarrollo y de las planificaciones de los distintos actores
- Identificación de actores e informantes clave
- Diseño de herramientas para recopilación de información primaria
- Elaboración de conclusiones preliminares
- Análisis por parte del equipo evaluador de los condicionantes del estudio
- Sistematización de información
- Ajuste de batería de indicadores verificables y preguntas clave a responder
- Elaboración de agenda de reuniones



### **FASE 3: Recopilación de información primaria (trabajo de campo)**

- Reunión de Arranque en Costa Rica con el MIDEPLAN y OTC-AECID
- Entrevistas con representantes del Comité de Dirección de la X COMIX
- Entrevistas y reuniones grupales con informantes clave en las instituciones beneficiarias de las subvenciones
- Recopilación de información relevante mediante técnicas de observación e investigación documental

### **FASE 4: Análisis y tratamiento de la información. Elaboración del informe de evaluación**

- Sistematización de la información recopilada
- Contraste de informaciones recopiladas en trabajo de campo a través de medios indirectos
- Elaboración de conclusiones del trabajo de gabinete y trabajo de campo
- Consultas complementarias para depurar información con actores clave
- Controles de calidad de las conclusiones en base a prioridades transversales
- Sistematización de buenas prácticas de intervenciones
- Elaboración de primer borrador de informe final de evaluación

Producto N°2. Borrador de informe de evaluación

### **FASE 5: Difusión de resultados y elaboración de informe final de evaluación**

- Taller de presentación y retroalimentación del borrador del Informe de evaluación con miembros de Comité de Dirección (MIDEPLAN y OTC-AECID)
- Preparación de propuesta de presentación multimedia para difusión del informe
- Taller de presentación de resultados de la evaluación del Proyecto “Gobernabilidad Democrática en Costa Rica, Fase 1” a MIDEPLAN, Poder Judicial y Viceministerio de Paz

Producto N°3. Informe Final de la evaluación

Producto N°4. Presentación ejecutiva de la evaluación

### III. EVALUACIÓN DE PRIMER NIVEL: VIGENCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ENTRE COSTA RICA Y ESPAÑA

El objetivo de este eje de análisis es examinar la orientación de la política, tanto en lo referente al proceso seguido para su diseño, planificación y concertación, como a la vinculación de sus fundamentos con las políticas de desarrollo del gobierno de Costa Rica, las prioridades de la Cooperación Española para esta área geográfica, y con los principios y acuerdos internacionales suscritos por España en materia de cooperación para el desarrollo.

#### 1. La X Comisión Mixta y el Marco de Asociación entre Costa Rica y España

Durante la X Comisión Mixta Hispano Costarricense de Cooperación Científica, Técnica, Educativa y Cultural (en adelante, la X COMIX) las Delegaciones de España y Costa Rica acordaron el Marco de Asociación de la Cooperación entre España y Costa Rica 2011-2015 (en adelante, el MAP) como instrumento de planificación con la finalidad lograr los objetivos establecidos por mutuo acuerdo. Ambas partes acordaron cuatro años de vigencia de la X COMIX a partir de la firma del MAP.

El MAP, suscrito el 9 de agosto de 2011, es un instrumento de planificación de la cooperación que registra los compromisos asumidos por ambos países para el cumplimiento de objetivos prioritarios de desarrollo de Costa Rica en el período 2011-2015. Recoge los acuerdos alcanzados, tras un proceso de diálogo entre ambas partes, en la identificación de aquellos objetivos en los que se ha considerado que la contribución de España resulta particularmente oportuna y adecuada. El proceso permitió incorporar las iniciativas de diferentes actores costarricenses y españoles utilizando una metodología focalizada en la participación y en el intercambio de visiones.

Además de los compromisos de cooperación existentes entre las delegaciones de España y Costa Rica se han realizado otras acciones de la Cooperación Española, entre ellos se destaca el Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (FODM) y el Fondo para la Cooperación en la materia de Agua y Saneamiento (FCAS) dando valiosos aportes al desarrollo del país. Se recalca además, la importancia del estudio realizado en el año 2009 por la Oficina Técnica de Cooperación sobre la calidad de la ayuda de España en Costa Rica y del cual se han tomado en cuenta principalmente las recomendaciones realizadas para la planificación de la CE en Costa Rica en el periodo 2011-2015.

Se indicó que bajo los parámetros establecidos en el III Plan Director de la Cooperación Española (CE) 2009-2012, la República de Costa Rica está incluida en el grupo C de países de Asociación para la consolidación de logros de desarrollo, bajo ésta categoría la CE apoya el fortalecimiento de políticas públicas inclusivas, la provisión de bienes públicos, la cooperación triangular, entre otras. Este Plan Director planteaba el principio de asociación para el desarrollo en el que se interactúa con personas con distintos orígenes y competencias pero con la misma visión. Así se supone, que Costa Rica continuará siendo socio de España en materia de Cooperación al Desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se establecen cuatro líneas de desarrollo: Seguridad Ciudadana, Bienestar Social y Familia, Competitividad y Medio Ambiente. Bajo estas prioridades se ha trabajado y se han obtenido en su caso programas y políticas públicas ya existentes en las diferentes áreas, esto, así como las estrategias sectoriales específicas han sido las bases para la identificación de los sectores de intervención y las áreas geográficas para la CE en los próximos años.

En el documento se establece una estrategia para lograr el desarrollo humano y minimizar a su vez la desigualdad, integrando diferentes actores mediante el diálogo, trabajo en conjunto y coordinación tanto entre los poderes del estado e instituciones públicas, así como por socios bilaterales y

multilaterales. La Parte costarricense llevó a cabo un proceso de consulta y análisis interno gracias al cual se ha facilitado el conocimiento de las necesidades específicas y los recursos con los que se cuenta en cada sector.

Ambas delegaciones concuerdan que con el Plan Director de la CE 2009-2012 y los criterios generales de eficacia y se ha dado énfasis a los principios de apropiación por parte de la República de Costa Rica, y el alineamiento de la agenda y gestión de la CE con prioridades, criterios y procedimientos del gobierno de este país.

Se destaca la excelente relación entre ambos países y el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo durante el periodo de vigencia de la IX Comisión Mixta Costarricense. Cabe recalcar la importancia que se le atribuye al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y a todos los organismos del Sistema Iberoamericano.

El MAP y la programación operativa son los elementos fundamentales mediante los cuales la Cooperación articula su participación. La elaboración del MAP reflejó un proceso de diálogo entre las autoridades del Gobierno de Costa Rica y la Cooperación Española (en adelante CE) en el país, desarrollado desde febrero de 2011. Cada una de las partes realizó a su vez un proceso de consulta, con las instituciones involucradas sectorialmente, en el caso de la parte costarricense, y con el conjunto de actores de la CE en el caso de la parte española.

El resultado de este proceso fue la identificación de tres sectores de concentración de la CE: Bienestar Social; Modernización del Estado y Justicia; y Cultura y Desarrollo.

A estos tres sectores se debió destinar no menos del 70% de los recursos de la CE en el periodo de vigencia. Las líneas prioritarias de cada uno de ellos se recogen en la siguiente tabla.

<b>Bienestar Social</b>	<b>Modernización del Estado y Justicia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Atención integral a las familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, mediante diversos servicios públicos, así como de la capacitación para el empleo.</li> <li>→ Promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad.</li> <li>→ Mejora de las capacidades de las mujeres para el ejercicio de su autonomía económica, el acceso a servicios de calidad, la atención y prevención de la violencia doméstica, para la reducción de las brechas de género</li> <li>→ Conformar y desarrollar la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como sistema universal y financiamiento solidario</li> <li>→ Apoyo a programas específicos en Salud y Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Mejora de la calidad de los servicios públicos en función de las necesidades de la ciudadanía.</li> <li>→ Aumentar la utilización de los métodos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), como instrumentos pacíficos, participativos y extrajudiciales que facilitan la solución de conflictos a nivel nacional.</li> <li>→ Promover y fomentar todas aquellas acciones necesarias para garantizar el mejoramiento al acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.</li> </ul>
<b>Cultura y Desarrollo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Generar procesos participativos y articulados de gestión cultural local y regional, que facilite la consolidación de una plataforma del Sector Cultura en las regiones, como instrumento de una cultura de paz.</li> <li>→ Promover el desarrollo de las artes escénicas, musicales, plásticas, audiovisuales y literarias, que incentiven la participación de todos los sectores, desde un enfoque de derechos humanos y sensibilidad cultural, que estimule la producción artística local y la responsabilidad empresarial para el Sector Cultural.</li> <li>→ Visualizar el aporte del sector artístico y cultural al desarrollo económico y social costarricense, mediante mecanismos de construcción y participación ciudadana.</li> <li>→ Promover el desarrollo de las industrias culturales, a través de mecanismos que incentiven el emprendedurismo y la generación de ingresos en proyectos artístico-culturales.</li> <li>→ Desarrollar acciones para la revalorización del patrimonio cultural, a fin de incentivar la participación de la comunidad, no solamente como espectadores, sino como protagonistas del fomento y respeto de las diversas manifestaciones artístico-culturales.</li> </ul>	

## 2. Proceso de elaboración del MAP

El proceso de elaboración del MAP fue largo. Comenzó a prepararse en febrero de 2011 y se terminó a finales de ese año. Todas las partes consultadas coinciden en que fue un ejercicio serio y participativo, muy creativo y retroalimentado, y que tuvo todo el apoyo político.

El proceso fue apegado a la metodología para la elaboración de MAP's de la AECID, pese a que fue modificada a mitad del proceso; esta metodología es bien valorada por las instituciones costarricenses que participaron, pese a que les supuso una larga curva de aprendizaje y una sobrecarga de trabajo notable. En cualquier caso, fruto de este proceso se alcanzó un resultado en el que ambas partes se encontraron plenamente identificadas.

El proceso fue liderado por MIDEPLAN, con un importante apoyo técnico de la OTC-AECID. Se involucró a todas las instituciones costarricenses, que aportaron sus sugerencias y prioridades estratégicas para el apoyo de la CE, y especialmente las que forman parte de los tres sectores seleccionados. Este intercambio de información y opinión se dio por medio de reuniones, talleres de trabajo conjunto, y envío de información mediante el uso de herramientas *ad hoc* (matrices, fichas de proyectos, etc.) preparadas por MIDEPLAN.

Todos los actores de la CE presentes en el territorio se coordinaron mediante el GEC (Grupo Estable de Coordinación). Se mantuvieron reuniones periódicas bajo la coordinación de la OTC, las propuestas del GEC se consensaban con los diferentes Departamentos de la AECID en Madrid.

Se trabajó sectorialmente con base en las prioridades del PND, así como las de la AECID (IX COMIX y III PD de la CE). Una vez definidos los sectores del PND priorizados, en la medida que eran muy amplios se acotó lo que se incluiría en el MAP, resultando los tres **sectores de concentración** para la CE: bienestar social, modernización del Estado y Justicia, y Cultura y Desarrollo, y se definió asimismo una priorización geográfica.

Al momento de seleccionar un **sector de salida**, fue necesario un análisis conjunto muy pormenorizado, por otra parte previsible, ante las implicaciones que acarrearía dicha decisión<sup>5</sup>. Finalmente se decidió que fuera el del Desarrollo Económico Sostenible / sector Productivo (agrícola, comercial e industrial), para el cual se *define un mecanismo gradual de cierre de actividades y se deja previsto el acceso a potenciales recursos de algunas modalidades de cooperación* (MAP).

Además de los tres sectores priorizados o de concentración, en el MAP también se recogieron **otros instrumentos y sectores de intervención** de la CE que estaban vigentes (canje deuda, medio ambiente) para visibilizarlos, sin que se pudieran comprometer nuevos recursos en ellos, pese a lo cual generó cierta expectativa en las instituciones costarricenses de nueva financiación con esos instrumentos y/o en esos sectores, debido a la ambigüedad con que quedó recogido en el MAP<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Extracto del MAP: *“En la medida en que la inclusión de un sector entre los de salida supone por propia definición la decisión explícita de terminación de un vínculo de cooperación previamente existente, y, consecuentemente, provoca un reflejo de resistencia en las instituciones y entidades directamente afectadas”.*

<sup>6</sup> Extractos del MAP:

*“Se entiende que los otros sectores de intervención que no son de concentración tienen una dimensión limitada y predeterminada; en principio no se les añadirán esfuerzos ni recursos más allá de las actividades tradicionales que de alguna manera están institucionalizadas, canalizadas a través de las respectivas entidades sectoriales especializadas”*

*“En el caso de los sectores de intervención, se mantendrá la cooperación en las modalidades actuales pero no se comprometerán recursos bilaterales si compiten con el cumplimiento de objetivos en los sectores de concentración”.*

### 3. Pertinencia y vigencia del MAP

#### 3.1 Pertinencia en el contexto nacional de su formulación

**El MAP encaja en las prioridades de desarrollo del país en general, y particularmente respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con orientaciones que marcaba el III Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) y que marca el IV PDCE.**

El proceso metodológico seguido en su elaboración, altamente participativo, facilitó la **apropiación inicial** del MA por parte del Gobierno de Costa Rica del documento resultante. Sin embargo, la posterior instrumentación del MAP mediante subvenciones específicas que fueron en su mayoría formuladas prácticamente de inmediato llevó a que paulatinamente el **MAP haya perdido importancia como instrumento programático y de referencia / orientación** en la implementación de los proyectos<sup>7</sup>.

**El MAP analiza, recoge y es pertinente en relación a las ventajas comparativas de CE, la concentración sectorial y la priorización de áreas de intervención.** Los objetivos propuestos en el MAP están en coincidencia con las prioridades del PND y con las prioridades estratégicas de las instituciones beneficiarias; como ya se expuso, el proceso de elaboración del MAP fue muy participado, y las instituciones expresaron sus prioridades. En la selección de los sectores se combinó su prioridad en el PND, las carencias / necesidades de apoyo de parte de Costa Rica, y la experiencia y valor agregado de la CE en esos sectores. La identificación del “sector de salida” supuso un elemento de especial trascendencia en el proceso. Finalmente se eligió el sector productivo, entre otros motivos por la escasa trayectoria de la CE en ese sector y a Costa Rica ya tenía bastantes recursos asignados al mismo.

**No se tuvieron muy en cuenta los planes de desarrollo territorial** de los gobiernos regionales y locales de las zonas priorizadas en la elaboración del MAP; se tomó en cuenta el IDS para la focalización geográfica, pero no se consideraron las prioridades sectoriales de los territorios. Esta debilidad en cuanto a la apropiación local es entendible en el contexto nacional en el que se elaboró el MAP, debido al retraso en el proceso de descentralización del Estado y de fortalecimiento de los gobiernos locales, que justamente se aborda en la propuesta de sectores de intervención del MAP. Adicionalmente, en ese momento (2010-2011) el enfoque regional que se había impulsado en la Administración anterior había perdido peso, y se estaba comenzando a trasladar a una visión a nivel cantonal, por medio de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI).

**La influencia del momento temporal en que se realizó del MAP marcó en cierta medida el proceso y la posición adoptada por ambos países.** Costa Rica aceptó el desafío de construir el MAP conjuntamente con España, en parte por el reto metodológico que suponía y en parte también por tratarse de un paso previo necesario para la firma de la X COMIX. El cambio de Gobierno en España a finales de 2011 supuso una presión adicional para finalizar la redacción del MAP y firmar la X COMIX, lo que aceleró los últimos pasos del proceso e incluyó nuevas visiones sobre la orientación de la CE con Costa Rica.

**La utilidad del MAP como instrumento de programación ha sido relativamente baja, y decreciente.** En su momento se vio la conveniencia de que el MAP tuviera la mayor amplitud posible, evitando de este modo un excesivo direccionamiento de los recursos que pudieran llegar a estar disponibles mediante los diferentes instrumentos de la CE. Sin embargo, una de los objetivos fundamentales del Acuerdo era

<sup>7</sup> Como ejemplo de esta pérdida de posicionamiento del MAP es significativo que en el proyecto de Gobernabilidad Democrática (MIDEPLAN y Poder Judicial), las distintas instituciones e instancias co-ejecutoras no se refieren al MAP como marco más amplio de programación si no a un (inexistente) “Programa de Gobernabilidad Democrática”, y a su componente como “proyecto”.

determinar prioridades y focalizar los recursos, en consonancia por los principios de la Eficacia de la Ayuda que ambos países había suscrito. Aun en este contexto, la programación posterior de las intervenciones no ha estado sujeta, *stricto sensu*, a las decisiones adaptadas en la planificación conjunta.

### 3.2 Vigencia del MAP en el contexto actual y desafíos a futuro

#### 3.2.1 Vigencia actual del MAP

En líneas generales, **los contenidos del MAP siguen siendo pertinentes en relación al contexto actual del país**, en función de la información analizada sobre la evolución que han seguido los parámetros fundamentales en los que estuvo basado el MAP a nivel de variables de desarrollo en el país, y las prioridades de desarrollo que se identifican desde MIDEPLAN. En cualquier caso, habrá que esperar al nuevo Plan de Desarrollo que está realizando el Gobierno de Costa Rica para valorar adecuadamente su vigencia.

Sin embargo, los **cambios en la política de cooperación de España con Costa Rica** derivados de la aprobación del IV PDCE (2013-2016) **han influido en la vigencia del MAP** como *instrumento de planificación de la cooperación que registra los compromisos asumidos por ambos países para el cumplimiento de objetivos prioritarios de desarrollo de Costa Rica*. La incertidumbre que se abrió sobre el nuevo modelo de cooperación España – Costa Rica<sup>8</sup> supuso en la práctica que no hubiera nuevas subvenciones en el marco de la X COMIX a partir del presupuesto 2013, continuándose hasta su finalización las subvenciones ya aprobadas, quedando a medio término la implementación del MAP<sup>9</sup>. No obstante, los proyectos en ejecución (hasta presupuesto 2012 incluido) no perdieron su vigencia ni su pertinencia en el contexto general del país.

Lo anterior, unido a la situación económica en España que influyó determinadamente en la asignación de fondos a la CE, conllevó que no se pudiera hacer frente al marco presupuestario acordado en el MAP (de un estimado de 3 millones euros a los aproximadamente 1.3 millones finalmente comprometidos), lo que sin duda condicionó el impacto en las metas incluidas en el mismo como contribución a las establecidas en el PND.

#### 3.2.2 Desafíos futuros

En este contexto, las conclusiones acerca de cuáles son las áreas de actuación y los desafíos en los que habría que concentrar los esfuerzos para alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo previstos en la planificación inicial para el periodo de vigencia del MAP, en términos de concepto, priorización e instrumentación, se ven condicionadas por la previsible decisión –no oficializada– de dar por concluida la X COMIX y firmar una nueva, con base en un nuevo Marco de Asociación País o previsiblemente en un Memorando de Entendimiento entre los países, con concentración en nuevos sectores y con una participación menor en los procesos de desarrollo nacionales.

---

<sup>8</sup> El IV PDCE establecía que Costa Rica como país de renta media no era sujeto de cooperación, y se preveía cerrar la OTC, como se desprende de las entrevistas realizadas y las comunicaciones entre ambas partes a las que ha tenido acceso esta evaluación. La posible discontinuidad de la X COMIX marcó un punto de inflexión en las relaciones AECID-MIDEPLAN, considerando esta última que suponía una decisión unilateral a medio término de un compromiso de cooperación de 4 años. Finalmente, AECID decide no cerrar la OTC y dar continuidad a las subvenciones aprobadas en el marco de la X COMIX, pero suspendiendo la aprobación de nuevas subvenciones.

<sup>9</sup> Una nueva subvención por iniciar (proyecto de desarrollo rural en Talamanca) no está en el marco de la X COMIX

Desde esta perspectiva, las conclusiones y desafíos que arroja la evaluación intermedia se enfocan en cómo llevar a cabo un cierre ordenado del MAP y en extraer lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad en la definición del nuevo contexto de cooperación entre ambos países.

- Las subvenciones de la X COMIX ya ejecutadas o en fase final de ejecución deben ser evaluadas (esta consultoría solo incluye la del proyecto Gobernabilidad Democrática Fase I) para determinar, en la medida de lo posible, su contribución a los resultados de desarrollo del MAP que les correspondan y, de ese modo, poder aproximarse más al grado de cumplimiento de las metas y los resultados de desarrollo del MAP aunque suponga evaluar *el todo por las partes*. La actual elaboración del PND 2015-2018 se convierte en una oportunidad para contrastar la medición de los indicadores que se mantengan del PND anterior (o que se puedan asociar a otros anteriores) con lo previsto en el MAP.
- Adicionalmente, la evaluación de los otros instrumentos que se hayan utilizado en el periodo (Canje de Deuda, Cooperación Descentralizada –Andalucía-, Fondo Cooperación Agua y Saneamiento, etc.), aunque sea en términos de metas alcanzadas, permitirá hacer una valoración conjunta de la contribución de la CE al PND, e identificar los desafíos pendientes en los sectores de intervención en los que España ha apoyado los esfuerzos de Costa Rica.
- Ante la perspectiva de que la CE en Costa Rica se limite a futuro más a instrumentos de cooperación financiera y técnica, canje de deuda y cooperación triangular, y no tanto a subvenciones, así como -salvo excepciones- concentrada en medio ambiente y cambio climático, desaconsejan poner en marcha un proceso de elaboración de un nuevo MAP tan complejo y largo como el que se hizo para el actual (sin desmerecer su calidad metodológica), para evitar generar expectativas irreales y no prolongar en exceso una situación de incertidumbre respecto a la CE que inevitablemente se abrió con la aprobación del IV PDCE. En este sentido, el proceso de negociación del nuevo marco de cooperación ha de ser más expedito y franco.
- La AECID tiene como visión la focalización en materia de medio ambiente y cambio climático para la cooperación con Costa Rica. El MAP no priorizó específicamente el componente ambiental (aunque medio ambiente y cambio climático quedó recogido entre “otros sectores de intervención”). Esta nueva orientación sectorial e instrumental en la trayectoria sectorial de la CE en el país, sumado a la fuerte especialización en el mismo sector que han ido tomando otras cooperaciones bilaterales (en particular, Alemania), obligará a un esfuerzo de armonización entre donantes, con un análisis de los temas en los que España tendría una ventaja comparativa, para la definición de los aportes de la CE a los retos de desarrollo que se definan en el nuevo PND de Costa Rica.
- Asimismo, de concentrarse en medio ambiente y cambio climático, estos han de ser vistos como aspectos transversales con incidencia multi-sectorial más que como sectores de intervención en sí mismos, en línea con las actuales tendencias en la materia y con el abordaje que hacen otras cooperaciones. De este modo, en la próxima firma del Memorando de Entendimiento se podrán tener en cuenta los sectores que se habían priorizado en el MAP como sectores, con énfasis en los aspectos medio ambientales y de adaptación al cambio climático. Esta perspectiva facilitaría el proceso de negociación de un Memorando de Entendimiento en que se base la XI COMIX, y permitiría dar cierta continuidad/refuerzo a los resultados de desarrollo del PND a los que la CE ha contribuido en los últimos años. En todo caso, el nuevo Memorando de Entendimiento deberá tomar en cuenta el nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica.

- En términos de competencias institucionales, la evaluación ha identificado disconformidades sobre los roles a asumir por MIDEPLAN y el MRREEC en la definición de las líneas de la cooperación entre España y Costa Rica. Sin hacer un juicio de valor al respecto, la participación activa y coordinada de ambas instituciones es fundamental para que la futura tenga un mejor alineamiento y apropiación en el país. En este sentido, el Reglamento del Art.11 de la Ley de Planificación Nacional (noviembre 2008) creó el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional (Artículo 5º) con el objetivo –entre otros- de *“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”*.

#### 4. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

- La elaboración MAP fue participada por todos los actores institucionales representativos de los sectores. La amplitud de la consulta generó expectativas en muchas instituciones que posteriormente no pudieron ser satisfechas. No se contempló un compromiso financiero para todo el periodo y por tanto no se dimensionó adecuadamente cual era el alcance del programa de cooperación para este periodo. Este hecho pudo ser previsto a lo largo del proceso, de forma que no se produjesen interpretaciones erróneas sobre los objetivos de la consulta realizada.
- La metodología para la elaboración del MAP fue aplicada, implicando un importante esfuerzo en tiempo y dedicación para las instituciones costarricenses y para la OTC. En todo caso, supuso un aprendizaje considerable para las instituciones costarricenses encargadas de llevarlo a cabo y para el entendimiento con la AECID.
- El MAP encaja en las prioridades de desarrollo del país en general, y particularmente respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con orientaciones que marcaba el III Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) y que marca el IV PDCE. Gracias a ello la selección de los tres prioritarios está justificada y fue compartida por los dos países, si bien la selección del sector de salida supuso un elemento de especial complejidad.
- La inclusión de otros sectores de intervención y otros instrumentos de la CE que estaban vigentes generó ambigüedad sobre la posibilidad de que recibieran nueva financiación, pese a aparecer explícitamente en el documento. A efectos de programación posterior de acciones no alcanzaron el grado de concreción que se hubiese esperado.
- El seguimiento del MAP ha sido muy débil. Los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas mutuas establecidas no han funcionado de manera efectiva para poder monitorear y en su caso reorientar la ejecución del MAP. La dinámica de la relación entre ambos países dio como resultado una focalización en la gestión de las subvenciones y por tanto de los proyectos específicos puestos en marcha, sin que se mantuviese el mismo nivel de interés por los principios y orientaciones generales del MAP.
- La alta apropiación inicial del MAP por parte del Gobierno de Costa Rica fue diluyéndose paulatinamente. Inicialmente sirvió para comprometer recursos de cooperación, pero a partir de entonces su utilidad como instrumento de programación y de referencia / orientación en la implementación de los proyectos ha sido baja, y decreciente en el tiempo. Todos los proyectos subvencionados coinciden con las prioridades sectoriales, pero las debilidades en su formulación y seguimiento impidieron que las acciones se orientaran con mayor claridad a las metas del MAP, y a



- nivel de alta dirección este dejó de ser un referente útil, sin que se diera seguimiento a la contribución de los proyectos a los resultados de desarrollo del MAP.
- El MAP analiza, recoge y es pertinente en relación a las ventajas comparativas de CE, la concentración sectorial y la priorización de áreas de intervención. Sin embargo faltó una visión espacial de la cooperación ya que no se tuvieron muy en cuenta los planes de desarrollo territorial de los gobiernos regionales y locales de las zonas priorizadas.
  - Los cambios en la política de cooperación de España con Costa Rica derivados de la aprobación del IV PDCE (2013-2016) han influido en la vigencia y aplicabilidad del MAP, dejándolo prácticamente sin efecto práctico a partir de 2013. Se requiere por tanto una revisión en profundidad, conjunta entre MIDEPLAN y AECID, que establezca los elementos de continuidad y aquellos de cambio que es preciso introducir en el texto. Dicha revisión ha de implicar la definición de nuevos sectores de intervención, basados en las prioridades de Costa Rica y en las ventajas comparativas de la CE, así como en las capacidades financieras e institucionales que se pondrían a disposición de los mismos por parte de ambos países.
  - Nuevo MAP o similar debe hacerse de manera acorde a las posibilidades de cooperación, procurando evitar la generación de expectativas en el conjunto de instituciones y sectores. Unido a ello, se desaconseja poner en marcha un proceso tan complejo como el que se hizo para el actual, para evitar generar expectativas y no prolongar en exceso la actual situación de incertidumbre respecto a la CE. En ese nuevo marco de cooperación se podrán tener en cuenta los sectores que se habían priorizado en el MAP como sectores de intervención, y si se define un énfasis en los aspectos medio ambientales y de adaptación al cambio climático es recomendable que se tomen como aspectos transversales con incidencia multi-sectorial más que como sectores de intervención.
  - La participación activa y coordinada tanto de MIDEPLAN como del MRREEC es fundamental para que la futura CE tenga un mejor alineamiento y apropiación en el país. Ante la preparación de un nuevo marco de cooperación deben definirse con mayor claridad los roles de ambas instituciones, de acuerdo a sus funciones de Ley y en el ámbito del Consejo Técnico de la Cooperación Internacional.

## IV. EVALUACIÓN DE SEGUNDO NIVEL: ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS

El propósito principal de este eje de estudio es identificar las fortalezas y debilidades de la organización y de los procesos de gestión de la Cooperación Española en Costa Rica, y enfocar las condiciones necesarias para poder cumplir con los compromisos y resultados de desarrollo previstos en el ciclo de vigencia del MAP.

Se pretende valorar la eficiencia del sistema de gestión (disponibilidad de recursos humanos, medios financieros, tecnológicos, logísticos, etc.) frente a los objetivos planteados, la solidez de la estructura organizativa, la eficacia y agilidad de los procedimientos de gestión, el funcionamiento y la efectividad de los mecanismos de seguimiento, el grado de apropiación en los procesos de formulación y gestión, los avances en la armonización con los procedimientos de las instituciones costarricenses beneficiarias y la funcionalidad de los mecanismos de rendición de cuentas.

En esta dimensión de análisis, se examinan la estructura y los procedimientos de gestión que se han seguido en el funcionamiento operativo del instrumento de planificación. Las cuestiones relacionadas con la gestión del mismo –teniendo en cuenta la estructura institucional creada al efecto–, el cumplimiento de los compromisos presupuestarios y de recursos en general, los esfuerzos de coordinación y armonización entre los actores del desarrollo, y los mecanismos de toma de decisiones y participación que han mantenido los actores involucrados, son aspectos que poseen una importante influencia sobre la capacidad de generar eficiencia y dar cumplimiento a la planificación que se ha realizado en un inicio.

Entre los elementos conceptuales que conducirán esta parte del estudio se incluyen aspectos organizativos, de interlocución y coordinación entre representantes de ambos países. Asimismo, se examinan los marcos de relacionamiento con las autoridades y organizaciones costarricenses con las que se llevan a cabo los proyectos, el grado de eficiencia y eficacia de los procedimientos de gestión de los recursos, y el funcionamiento de los mecanismos de compromiso presupuestario y ejecución del gasto en el período evaluado. Finalmente, se hará una valoración de los procesos de seguimiento y de los mecanismos de control financiero y técnico para garantizar el correcto desarrollo de los programas y proyectos.

### 1. Instrumentación del MAP

#### 1.1 Los proyectos subvencionados en el marco de la X COMIX

En el marco de la X COMIX se aprobaron las siguientes Subvenciones de Estado de AECID para el financiamiento de proyectos presentados por MIDEPLAN en los tres sectores priorizados:

TITULO PROYECTO	ENTIDAD BENEFICIARIA DE LA SUBVENCION	AÑO PRESUP	PERIODO EJECUCION	IMPORTE	SITUACION
Gobernabilidad democrática en Costa Rica (FASE I)	MIDEPLAN	2011	2012 - 2014	517.000 €	Finalizó agosto 2014
Gobernabilidad democrática en Costa Rica (FASE II)	MIDEPLAN	2012	2013-2015	132.800 €	En ejecución, finaliza en enero 2015

TITULO PROYECTO	ENTIDAD BENEFICIARIA DE LA SUBVENCIÓN	AÑO PRESUP	PERIODO EJECUCION	IMPORTE	SITUACION
Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables Fase 1	IMAS / Ministerio de Bienestar Social	2011	2012 - 2014	776.400 €	Finalizó septiembre 2014
Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables Fase 2	IMAS / Ministerio de Bienestar Social	2012	2013 - 2015	132.800 €	En ejecución, finaliza en enero 2015
Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2012	2013 -2015	134.400 €	En ejecución, finaliza en enero 2015
Fortalecimiento de la Cultura Nacional de Costa Rica	Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica.	2011	2012-2013	80.100 €	Ejecutado

### 1.2 Instrumentos de la CE utilizados

Para la obtención de los resultados derivados de los objetivos del MAP, se pusieron a disposición los siguientes instrumentos y modalidades de la cooperación española:

Cooperación bilateral	Cooperación Multilateral
Ayuda programática	Contribuciones generales
Cooperación Delegada	Aportaciones a Fondos Globales Multi donantes
Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur	Fondos específicos y programas multi bilaterales
Proyectos	Cooperación Regional
Programas	Fondo España-SICA
Cooperación Técnica	Ayuda Humanitaria
Subvenciones a ONGD	Otros instrumentos atípicos
Alianzas público-privadas para el Desarrollo (APPD)	Subvenciones a través de CAP -Convocatorias abiertas y permanentes-
Cooperación Financiera - FRONPRODE (AECID)	Ayudas aisladas no sistemáticas para demandas fuera de programación, no cubiertas por ninguna de las modalidades e instrumentos anteriores
Gestión de Deuda Externa	

A pesar de esta amplitud de instrumentos, llama la atención que solo se ha utilizado el de Proyectos, financiados con fondos de Subvenciones de Estado de AECID. No obstante, dos de las subvenciones / proyectos se asocian a otros instrumentos de la CE:

- El Programa "Generando Oportunidades" (IMAS) se concibe como una Ayuda Programática (apoyo territorial), tal como se expone en el documento de formulación del Proyecto<sup>10</sup>, aunque la modalidad empleada (subvención del Estado) dificulta que sea implementada como un

<sup>10</sup> "...en la medida en que tiene por objetivo el apoyo a un programa del gobierno del país socio (el PCSSS), puede considerarse que responde a una forma, aunque sea limitada en alcance e innovación (...), de ayuda programática a las políticas públicas de reducción de la pobreza" (...) "De entre las formas posibles de aproximación a modalidades de ayuda programática de la cooperación que contempla el PD CE 2009-2012, hay una, el "apoyo territorial", que parece encajar bastante bien con este proyecto"

instrumento de este tipo. La contribución de este financiamiento a las metas del Programa al que se apoya (el PCSSS) no se establece con claridad en la formulación.

- En el proyecto “Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana”, pese a usar el mecanismo de Subvenciones de Estado, el MRREEC y la AECID establecieron una relación más socios de que donante-beneficiario, mediante la que España apoya el trabajo de Costa Rica para contribuir al desarrollo de otros países, facilitando estos fondos para posicionarlos como oferentes emergentes de Cooperación Técnica. No se pudo conocer por qué no se utilizó el instrumento de Cooperación Triangular (contemplado en el MAP), y más siendo este proyecto continuación de otro de Cooperación Triangular, pero la causa parece estar en la urgencia de comprometer los recursos y la inmediatez del instrumento de Proyecto elegido, así como en no estar la experiencia suficientemente *madura* para otro tipo de instrumento en el que Costa Rica aportara recursos económicos.

### 1.3 Procesos de formulación de los proyectos

La primera valoración que conviene hacer en este apartado se refiere a la limitación para la evaluación debida a la **escasez de información sistematizada disponible que recoja el proceso** por el que desde la aprobación del MAP y la firma de la X COMIX se procedió a la identificación y formulación de las acciones (proyectos o programas) que se financiaron por la CE. La información en que se fundamenta el análisis en este apartado fue obtenida por medio de entrevistas con varios de los actores principales que participaron en su momento en los procesos de preparación de los proyectos subvencionados (a las que se aplicó el debido contraste para reducir los más posible los posibles sesgos según informante), en correlaciones encontradas entre el MAP y las fichas y los documentos de formulación de los proyectos, y en datos objetivos tales como fechas.

La continuidad de los objetivos propuestos en el MAP en los documentos de formulación de los proyectos se identifica sin dificultad. Dentro de los sectores de concentración (o prioritarios) del MAP, se identificaron *áreas de prioridad que ofrecen ventajas de oportunidad por la menor disponibilidad de recursos, en un marco general de reducción del número de donantes, por una parte, y de los montos de la cooperación no reembolsable por la otra*. Con base en las mismas, las instituciones beneficiarias presentaron a MIDEPLAN las fichas de los proyectos priorizados susceptibles de ser financiados en esas áreas de oportunidad de cada sector.

No obstante, la **trazabilidad** entre los resultados de desarrollo del MAP y los objetivos, resultados y actividades de los proyectos es más débil.

No se ha podido constatar la existencia de un proceso de identificación que valorara diferentes alternativas a ser subvencionadas<sup>11</sup>; el MAP recoge implícitamente las ideas de las subvenciones, lo que apunta a una probable poca maduración de los proyectos con base en el MAP, dando la impresión incluso de que estaban preconcebidos al momento de definir las áreas de prioridad de cada sector.

De hecho, en la evaluación se pudo recabar un notable **desconocimiento del MAP en las instituciones ejecutoras** de los proyectos, al menos en los gestores de las intervenciones, sabiéndose en el mejor de los casos de su existencia (y, en los casos en que participaron, de su proceso de elaboración) pero sin que el MAP fuera tenido en cuenta como el marco de referencia para el proyecto del caso. Este

<sup>11</sup> Se pudo conocer que se presentaron fichas de proyectos que no fueron aprobados (ej. del Ministerio de Salud), pero no se han encontrado evidencias de un análisis conjunto de las solicitudes recibidas y la aplicación de los criterios establecidos para priorizar entre ellas las que serían financiadas.

desconocimiento puede basarse en parte en la rotación de personal en las instituciones costarricenses implicadas, así como la indefinición que generó la aprobación del IV PDCE y sus posibles consecuencias para el desarrollo previsto de la X COMIX y la vigencia del MAP también hayan influido en esta pérdida de relevancia. No obstante, esos posibles factores podían haber sido neutralizados/mitigados con una mayor divulgación del MAP, sus resultados e indicadores, etc., hacia esos gestores de los proyectos por parte de las personas de enlace de Cooperación Internacional de cada institución (que participaron en su proceso de elaboración), e incluyendo en los compromisos de justificación y seguimiento de los proyectos una valoración de como el proyecto estaba contribuyendo a sus resultados de desarrollo.

Del mismo modo, otro elemento que pudo influir posteriormente en la falta de apropiación del MAP por las instituciones ejecutoras de las subvenciones es la **premura en la formulación de las subvenciones**. De acuerdo a las fuentes consultadas, la formulación se hizo con una participación muy directa de la OTC-AECID a partir de las fichas de proyectos preparadas por las instituciones ejecutoras con base en las matrices de priorización del MAP y remitidas por a la OTC-AECID por MIDEPLAN (vía MRREEC); esta (supuesta) fuerte implicación de la OTC-AECID en la preparación de los proyectos, que no habría sido la más oportuna para la apropiación local de los proyectos, pudo estar motivada en la urgencia en presentar y aprobar las subvenciones antes del cambio de Gobierno (finales de 2011) y de ese modo liberar fondos y evitar probables atrasos en las decisiones -inherentes a todo cambio de Administración-

En ese contexto, y en la medida que todavía no estaban muy claras las intervenciones, el diseño de los proyectos se habría hecho de forma tal que no se acotaran excesivamente las actividades y metas. A juicio del equipo evaluador, todos **los documentos de formulación de los proyectos tienen debilidades de diseño** en su lógica de intervención, desde sus objetivos de desarrollo y resultados esperados hasta las estrategias y actividades para lograrlos, pasando por sistemas de indicadores débiles y en muchos casos de compleja medición objetiva, centrándose mucho en productos y actividades. Debilidades que podrían tener su origen precisamente en la premura con que se prepararon.

Casi todos los proyectos son una suma poco articulada de acciones, que si bien se supone que contribuyen a un objetivo común (la secuencia resultados-objetivos está insuficientemente definida) carecen de una lógica de intervención integral, siendo en la práctica *portafolios* de actividades que apuntan a un mismo tema general. No obstante, asumiendo que esta premura en la formulación se basó en una *gestión de la oportunidad* (para comprometer los recursos), una vez aprobadas las subvenciones tardaron varios meses en iniciar sin que ese tiempo fuera aprovechado para subsanar las debilidades del diseño, definiendo un mejor sistema de indicadores, detallando más las actividades, etc., para darle mayor coherencia a los proyectos; lo que tampoco parece que desde la AECID se exigiera en ese momento.

Una vez aprobadas las subvenciones, la prioridad de los ejecutores fue darle un esquema operativo (Reglamento Operativo, POG) y poner en marcha su ejecución asumiendo que la contribución al MAP con sus productos y resultados estaba garantizada, perdiendo su importancia como marco programático que tener siempre en mente, como ya se apuntó anteriormente,

Otro aspecto a mejorar es que **las subvenciones están desconectadas entre sí, pese a tener evidentes potenciales de complementariedad y sinergias**, vinculadas al área geográfica de intervención y/o a los grupos meta (ej. poblaciones indígenas). Esta situación se observa incluso dentro de la misma subvención (proyectos Gobernabilidad Democrática y Generando Oportunidades), en las que los diferentes componentes / acciones se han implementado independientes uno de otro, perdiéndose oportunidad de generar efectos multiplicadores o “cadenas de valor”.

Podría argumentarse que eran proyectos/intervenciones ya identificadas por el país y que el MAP establece que la CE apoya procesos en marcha, pero la direccionalidad de buena parte de los recursos de la CE a actividades puntuales (talleres de capacitación, publicación de documentos, etc.) dificultó que como se tuviera una visión más integral como “proyectos de CE”, impidiendo que se aprovecharan esas sinergias y el conjunto de las intervenciones generara un valor añadido como CE. Este aspecto se analizará con más detenimiento en el tercer nivel de la evaluación.

A pesar de esas debilidades de conjunto, en todos los casos la justificación de las subvenciones está bien planteada, se enmarcan con claridad en las prioridades del MAP, y las entrevistas realizadas confirman su alineamiento con los planes y metas de las instituciones beneficiarias.

## 2. Seguimiento y evaluación del MAP

El **seguimiento del MAP ha sido débil**. Las partes acordaron *desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de los acuerdos del MAP bajo los principios de eficacia de la ayuda, desarrollando para ello sistemas comunes de monitoreo y un espacio permanente de Análisis y Verificación*. Los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas mutuas se estructurarían mediante el Grupo estable de coordinación (GEC) –reuniones semestrales-, el Comité de Seguimiento Costa Rica /España (MIDEPLAN y AECID) –reuniones anuales- y el SINE<sup>12</sup>.

Estos mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas mutuas se centraban en el avance en el cumplimiento de los objetivos del PND, el cumplimiento de los objetivos sectoriales y nacionales definidos en el MAP (cumplimiento de la programación y asignación de recursos acordada), el cumplimiento de metas de calidad de la ayuda (objetivos en materia de armonización, alineamiento, apropiación, gestión por resultados y corresponsabilidad) y en el cumplimiento de objetivos transversales (Género en desarrollo; respeto a la diversidad cultural; inclusión social y lucha contra la pobreza; promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática). Sin embargo, pese a que según las fuentes consultadas se dieron las reuniones del Grupo estable de coordinación (GEC) y del Comité de Seguimiento Costa Rica /España, no se ha podido tener acceso a sus Actas o algún tipo de reporte de seguimiento del MAP en su conjunto.

El que el MAP fuera un modelo e instrumento novedoso, la participación de un “tercer actor” (FUNDEVI) cuya responsabilidad en el seguimiento presupuestario se asumió como un hecho –que posteriormente no se dio-, y las complicaciones que fueron surgiendo en cada proyecto, llevaron a que desde MIDEPLAN se hiciera más monitoreo operativo y menos seguimiento estratégico, atendiendo la cotidianeidad de los proyectos.

La OTC-AECID ha ejercido un papel importante en el seguimiento de los proyectos financiados, en apoyo al Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN, y en la medida que tuvo una participación muy activa en los Comités de Seguimiento y/o de Dirección de los proyectos pudo monitorear los avances en los mismos, pero al igual que en MIDEPLAN, realizó un seguimiento de la gestión de los proyectos a un nivel de detalle, asumiendo incluso funciones operativas (aprobaciones ex – ante de todos los pagos) que convirtieron prácticamente al personal de la OTC que debía dar seguimiento a un proyecto determinado en una suerte de co-director junto a la persona de MIDEPLAN con la que formaban el

<sup>12</sup> Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Compuesto por la Presidencia de la República, el MIDEPLAN (quien coordina a través del Área de Evaluación y Seguimiento), el Ministerio de Hacienda, las Unidades de Planificación Institucionales y las rectorías sectoriales a nivel del Poder Ejecutivo en Costa Rica

Comité de Dirección del proyecto. Sin embargo, este intensivo monitoreo de las tareas operativas, no se tradujo en Informes de Seguimiento de los proyectos, que o son débiles o no se elaboraron<sup>13</sup>.

### 3. Procesos y procedimientos de gestión y administración

Para la redacción de este apartado, la evaluación se ha enfocado en la revisión de los procesos y procedimientos empleados en dos de las subvenciones: el proyecto de Gobernabilidad Democrática fase I (MIDEPLAN) y el proyecto de Cooperación Triangular (MRREEC), extrapolándose los hallazgos al conjunto de las subvenciones de la AECID.

#### 3.1 Herramientas para la gestión y administración

Los proyectos del MAP se gestionan con base en Reglamentos Operativos, que determinan las funciones de los involucrados, así como las actividades necesarias para su realización. Otros documentos y herramientas de gestión sirven de apoyo y complemento a los Reglamentos Operativos, destacando los Planes Operativos Generales (POG) y –cuando aplica- los Planes Operativos Anuales.

Proyecto	Documento de gestión	Versión
Todos	Plan Operativo General	----
Todos	Plan Operativo Anual	----
Todos	Convenio de colaboración para la designación de la “Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación” como Entidad Colaboradora de la AECID	04/11/2009
Todos	Adendum al Convenio de FUNDEVI	14/10/2013
Todos	Documento de Formulación de Proyectos AECID	09/2011
Todos	Sistema de Administración de Proyectos (SIAP)	2014
Todos	7 ARG FSP 001 Solicitud de pago	2012
Todos	7 ARG FSP 006 Solicitud de Reintegro	
Todos	7 ARG FSP 008 Solicitud de Transferencia al Exterior	
Todos	7 CSA FSP 001 Solicitud de Contrato	
Gobernabilidad Democrática	Reglamento de Gestión	----
Apoyo a la cooperación Triangular	Reglamento Operativo	----
Apoyo a la Cooperación Triangular	Formulario de Evaluación	-----
Apoyo a la Cooperación Triangular	Documento para solicitar nombre de personas que viajan	-----
Apoyo a la Cooperación Triangular	Solicitud de cotización	-----
Apoyo a la Cooperación Triangular	Viáticos según la tabla de Viáticos de la ONU	2013

Considerando un proceso como un conjunto de actividades con una secuencia que generan un producto esperado, se analizaron los procesos de acuerdo a las actividades a las que corresponden en las subvenciones.

Cada proceso se dividió en procedimientos redactados con flujogramas basados en los Reglamentos Operativos, con el fin de verificar la secuencia, la eficacia y eficiencia de las actividades.

Los procesos están divididos en los siguientes procedimientos:

<sup>13</sup> O si existen, no son del conocimiento del equipo evaluador. Durante la evaluación solicitó varias veces a MIDEPLAN y la OTC-AECID su remisión, habiéndose recibido únicamente el I Informe de Seguimiento del Proyecto de Gobernabilidad Democrática (MIDEPLAN-Poder Judicial).

1. Planificación del Plan Operativo General y Anuales: Este procedimiento genera un plan que servirá de marco para lograr los objetivos.
2. Ejecución del proyecto: Se involucran las instituciones beneficiarias, para ejecutar los planes operativos y obtener los resultados.
3. Gestión Administrativa de los Proyectos: para la adquisición de recursos necesarios para la ejecución del proyecto.
4. Seguimiento de los Proyectos: actividades para revisar que se cumple lo esperado en los planes operativos.

Con esta división en procedimientos se verificó:

- La secuencia y vínculo de cada actividad
- Los responsables por cada actividad
- El cumplimiento de las actividades establecidas
- Los documentos o registros de apoyo

Asimismo, se verificaron tiempos de la realización de pagos, como el cumplimiento de los requisitos para la realización del pago.

Cabe indicar que la información disponible no fue lo completa y ordenada que hubiera sido deseable, condicionando el análisis.



## 3.2 Procesos y procedimientos

Se analizaron los procesos y procedimientos de dos proyectos.

### 3.2.1 Proyecto Gobernabilidad Democrática

#### Entes Involucrados (Reglamento Operativo)

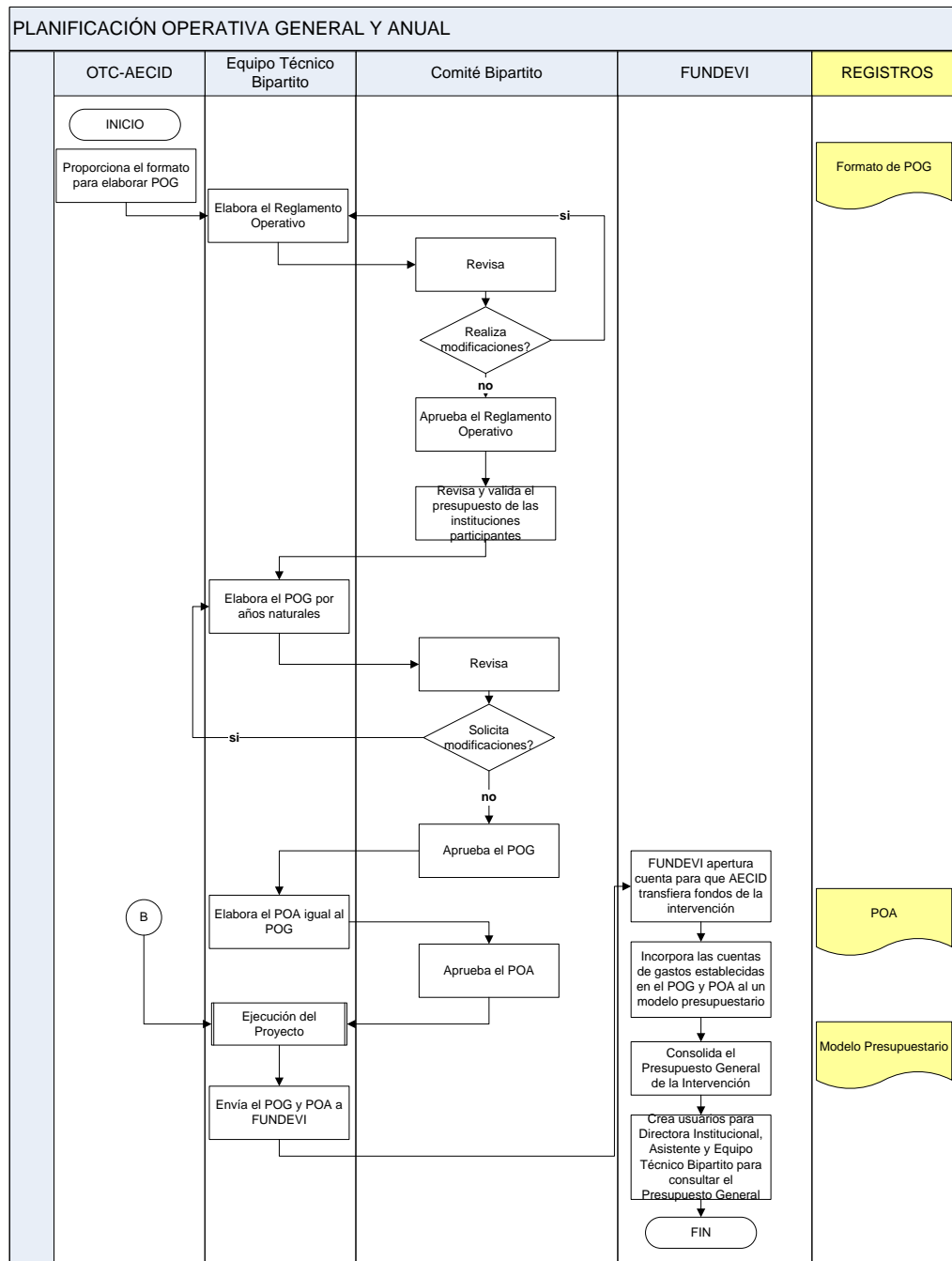
<b>Comité de Dirección del Programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministro de MIDEPLAN o persona a quien delegue</li> <li>▪ Embajadora España o persona a quien delegue</li> </ul>
<b>Comité de Seguimiento del Programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituciones o entidades implicadas en la ejecución</li> <li>▪ MIDEPLAN</li> <li>▪ CONAMAJ</li> <li>▪ PODER JUDICIAL</li> <li>▪ Viceministerio de Paz</li> <li>▪ Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España</li> <li>▪ FUNDEVI</li> </ul>
<b>Punto Focal del Comité de Dirección del Programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ enlace entre instituciones participantes y Comité Dirección del Programa y FUNDEVI</li> </ul>

#### Procedimientos

##### A. Planificación. POG y POA

1. Comité de Dirección del Programa proporciona formato para el Plan Operativo General (POG)
2. Comité de Dirección del Programa elabora el POG con la información consultando y revisándolo con las instituciones participantes
3. Comité de Dirección del Programa envía a cada institución participante el POG con la distribución de fondos
4. Comité de Dirección del Programa aprueba el POG
5. Comité de dirección del programa elabora y aprueba Planes Operativos Anuales
6. FUNDEVI apertura una cuenta
7. AECID transfiere fondos a FUNDEVI
8. FUNDEVI informa a AECID por escrito la recepción de fondos indicando el proyecto, beneficiario, cantidad recibida y fecha de recepción
9. Comité de Dirección del Programa envía a cada institución participante el modelo Presupuesto General del Programa
10. Instituciones participantes incorporan al modelo de Presupuesto General del Programa de FUNDEVI sus previsiones de gastos
11. La institución participante le envía el modelo a punto focal
12. Comité de Dirección del Programa valida los datos del Presupuesto General del Programa
13. FUNDEVI incorpora y consolida el Presupuesto General del Programa los datos validados por el Comité de Dirección del Programa
14. Comité de Dirección del Programa revisa y valida las propuestas de las instituciones participantes
15. Comité de Dirección del Programa remite las propuestas a FUNDEVI

## Flujograma según ROP

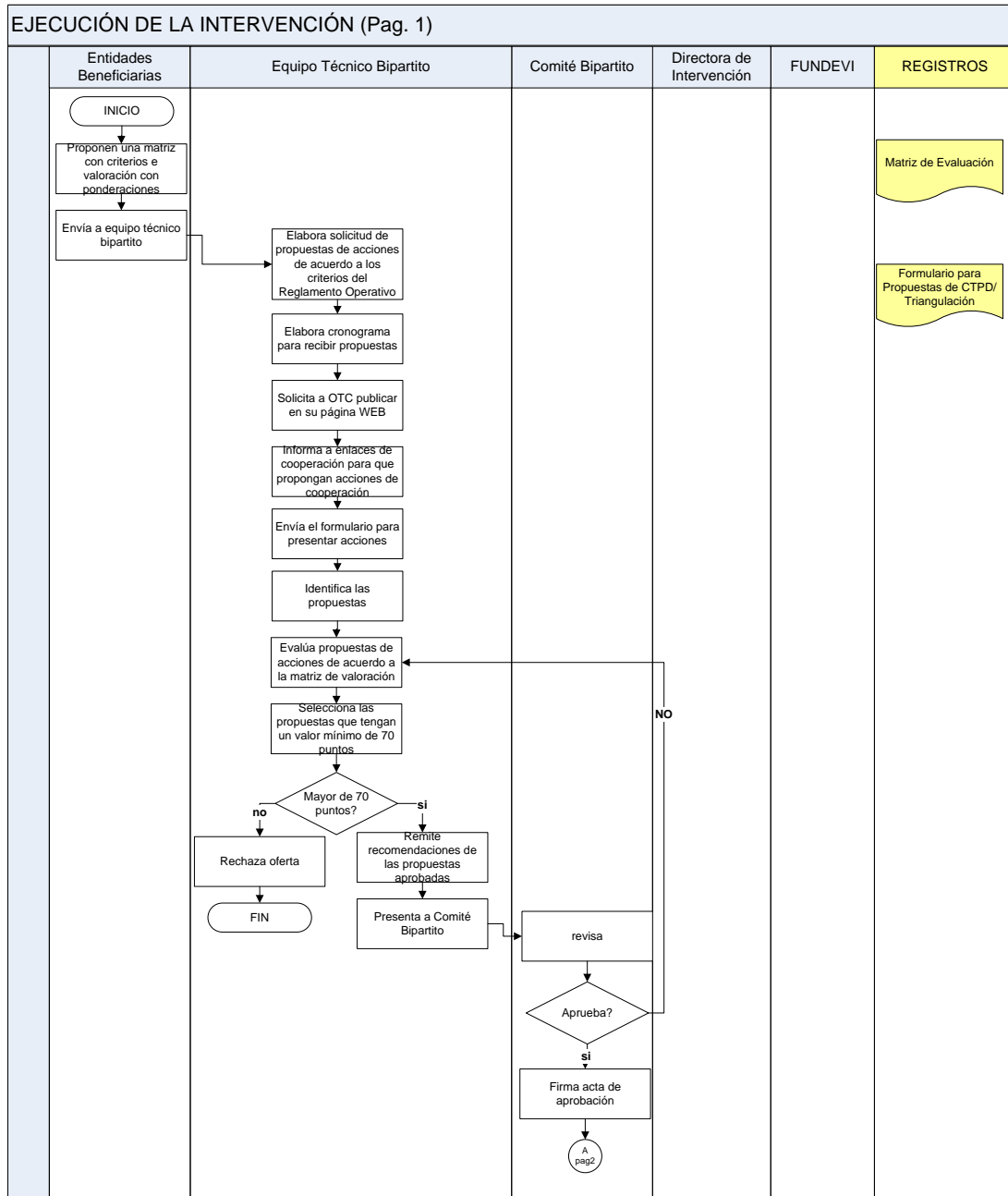


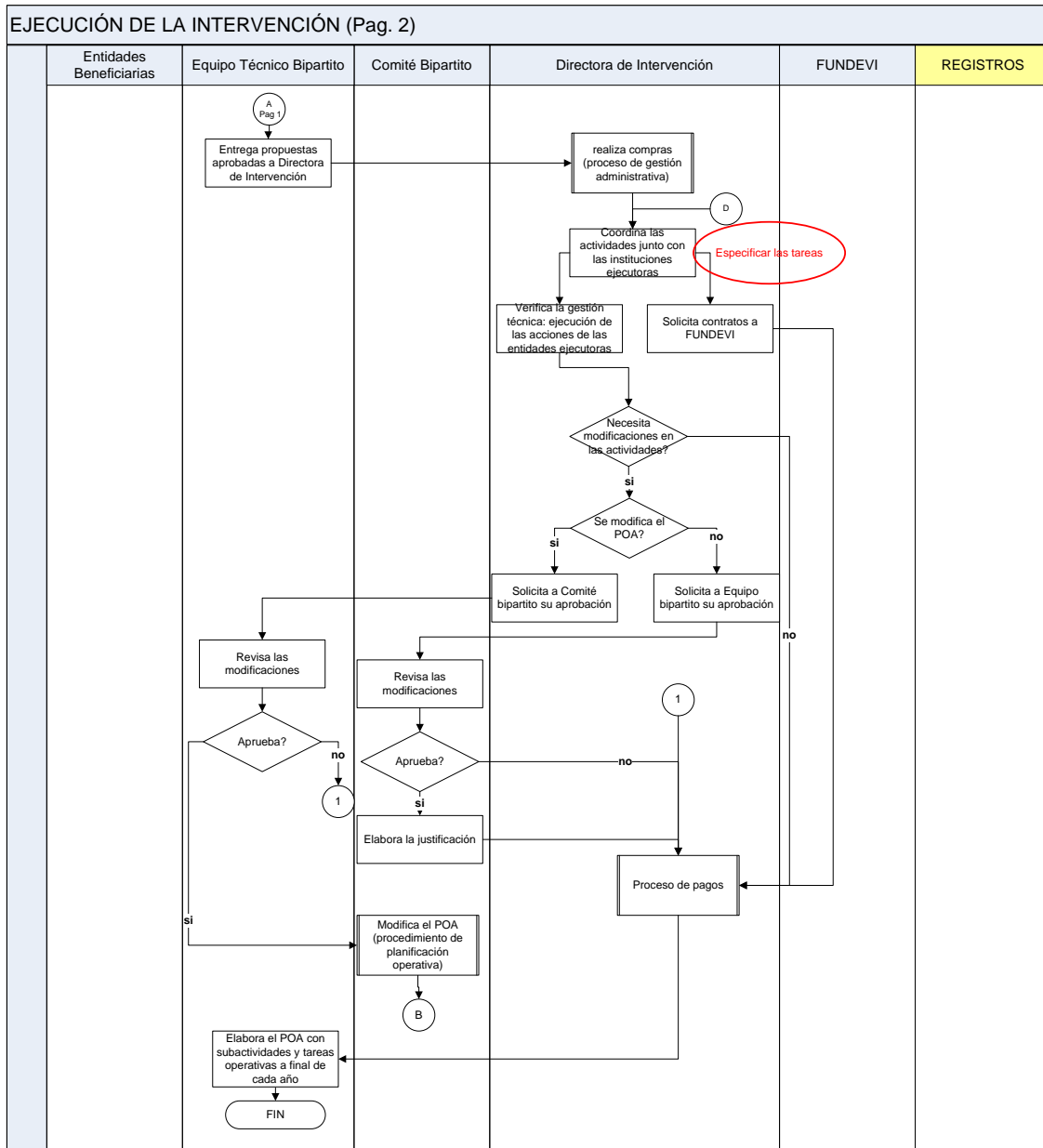
### B. Ejecución del proyecto

1. Comité de Seguimiento del Programa identifica y promueve las sinergias y oportunidades para las diferentes actividades
2. Comité de Dirección del Programa coordina el proyecto con las instituciones y entidades participantes
3. El Comité Dirección del Programa realiza el seguimiento técnico y financiero de la ejecución de cada subvención

4. Comité de Dirección del Programa vela por el cumplimiento de POG y POA
5. Instituciones participantes solicitan al a través de Punto Focal aprobación de cualquier propuesta de modificación del POG con documentación justificativa que no altere los resultados y objetivos el programa
6. Punto Focal envía modificaciones a Comité de Dirección del Programa para su aprobación

**Flujograma según ROP**



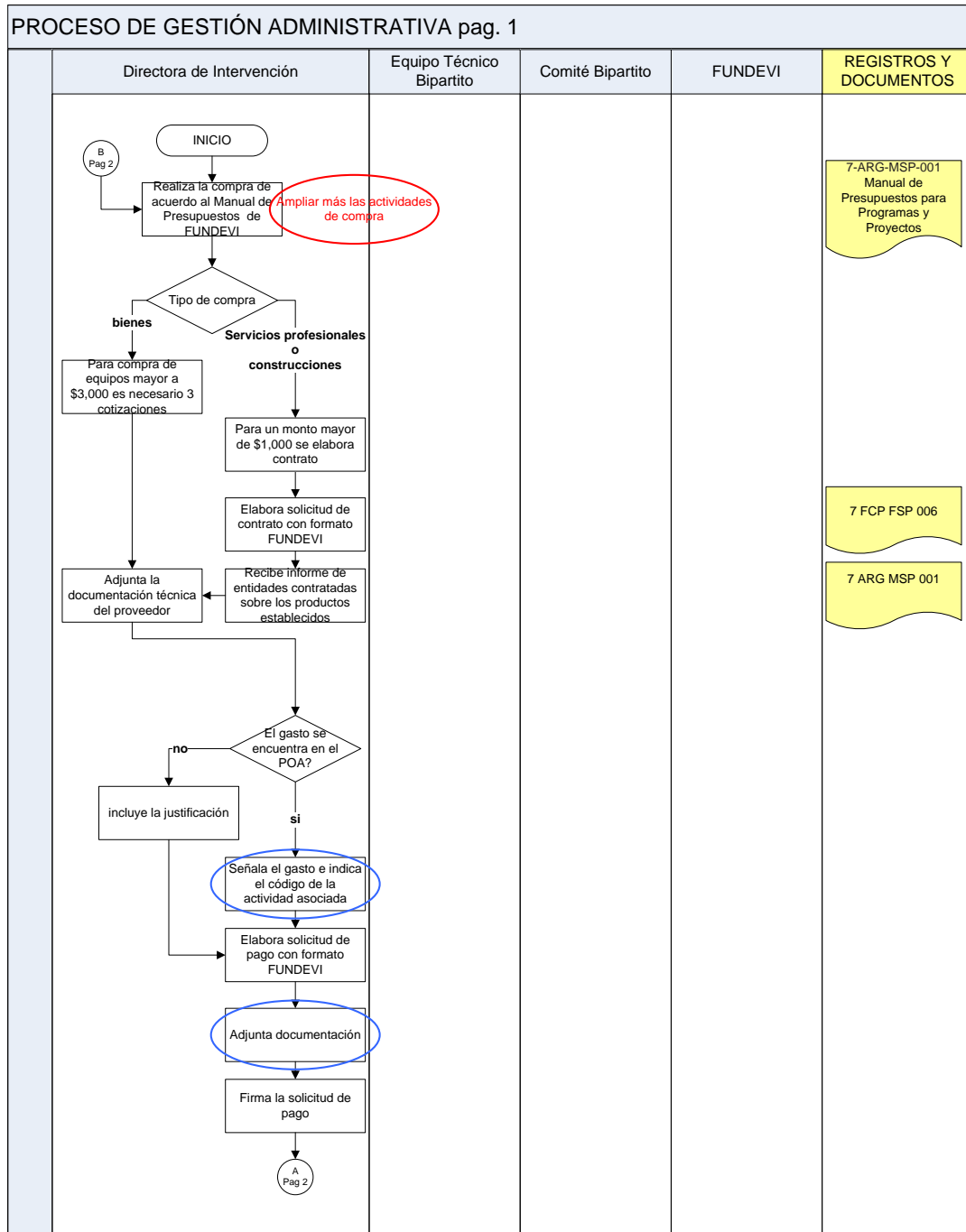


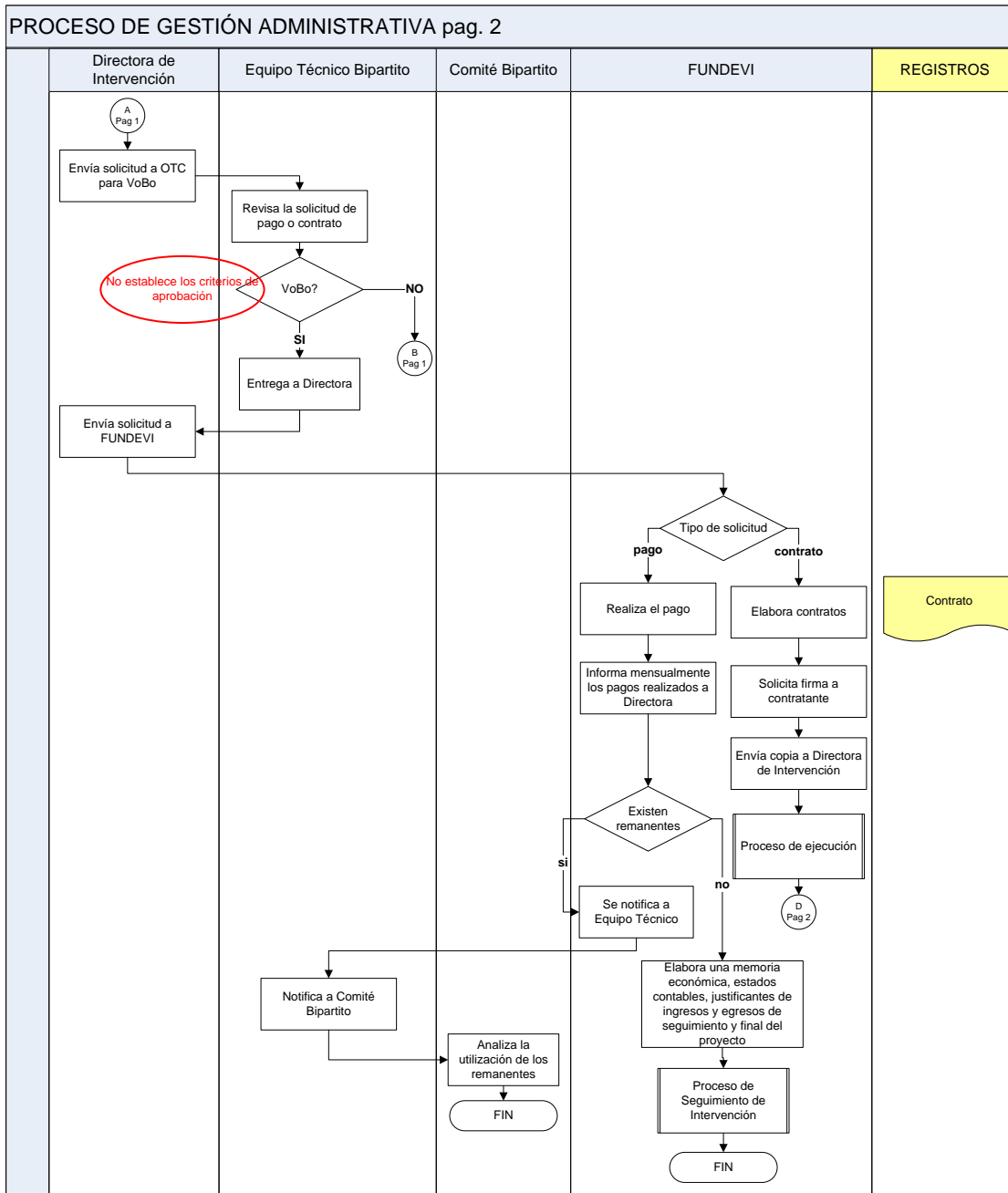
**C. Gestión administrativa**

- Las compras se realizan de acuerdo al Manual de Presupuestos para Programas y Proyectos de Vínculo Remunerado de FUNDEVI
  - Todo pago por servicios profesionales con un monto mayor o igual a \$1000 o su equivalente en colones, debe contar con un contrato
  - Para la compra de equipo cuyo costo sea mayor a \$1.000,00 o su equivalente en colones, se deben presentar tres cotizaciones, en caso de ser proveedor único, deberá presentar la debida justificación en sustitución de las cotizaciones
  - Se deberá elaborar un contrato para construcciones, adiciones, remodelaciones y mejoras mayores a \$1000 o su equivalente en colones
- Para solicitar un pago de servicios se realiza a través del formato para esta partida se requiere completar el Formulario 7-FCF-FSP-006 detalle de servicios profesionales

3. Punto focal envía con la documentación técnica justificativa del proveedor señalando el gasto del POG
4. Si no se señala, se envía la justificación del gasto imprevisto
5. Las instituciones participantes envían la solicitud de pago a punto focal
6. Las solicitudes de gastos se tramitan con el punto focal, sino se hace se necesita de la aprobación del Comité de Dirección del Programa
7. Punto focal tramita los desembolsos económicos
8. Comité de Dirección del programa analiza y da VoBo de las propuestas de gastos y documentación técnica justificativa
9. FUNDEVI elabora contratos
10. FUNDEVI entrega paga a los destinatarios
11. FUNDEVI elabora una memoria económica, estados contables, justificantes de ingresos y egresos tres meses antes de finalizar el proyecto
12. El Presupuesto General del Programa se consulta en la web por cada institución
13. Comité de Seguimiento del Programa notifica de los remanentes o fondos no invertidos a comité de dirección del programa
14. Comité de Dirección del Programa analiza y decide sobre los remanentes o fondos no invertidos

### Flujograma según ROP





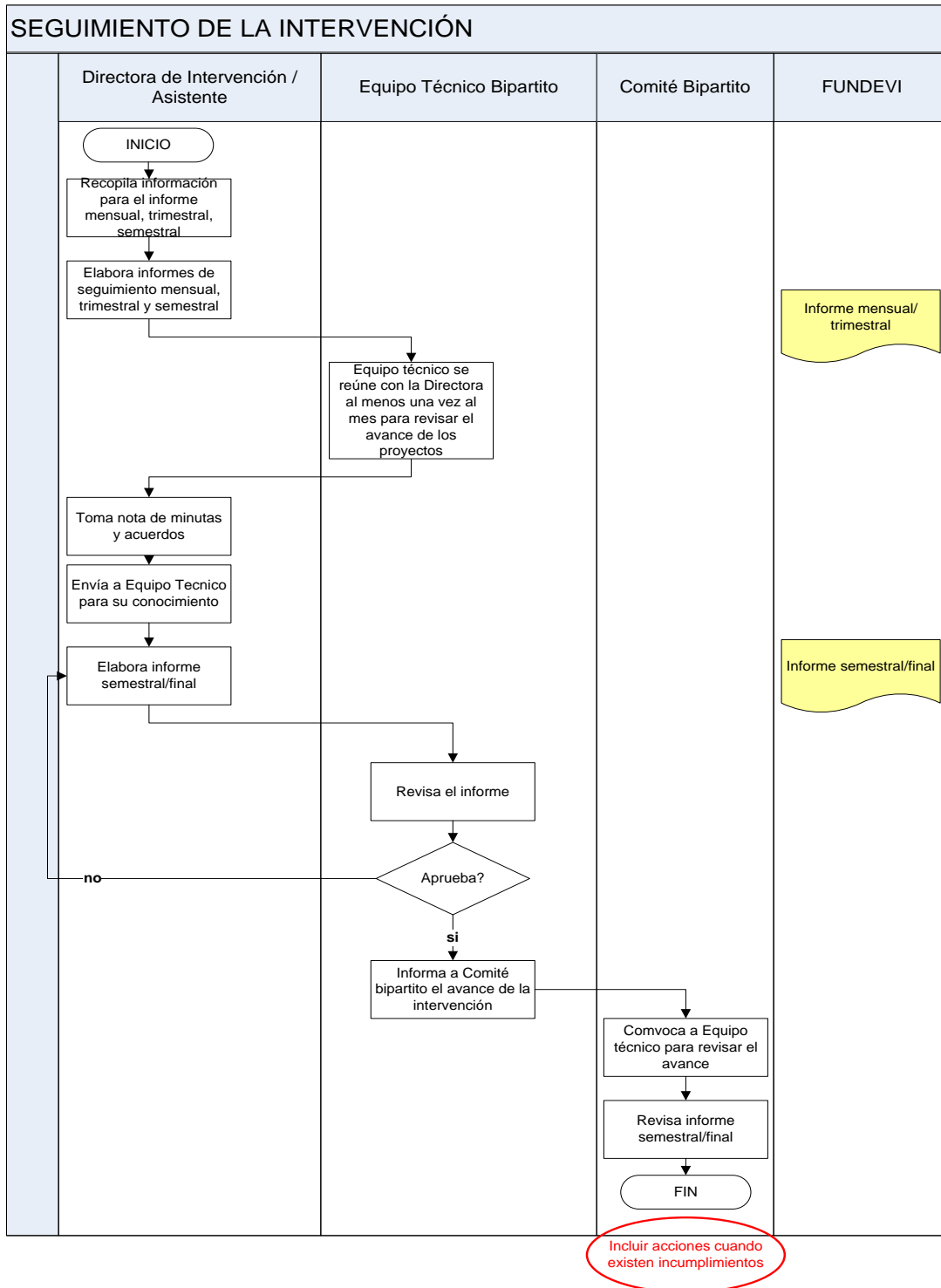
**D. Seguimiento de los proyectos**

1. FUNDEVI informa mensualmente a AECID de los pagos realizados e intereses generados
2. FUNDEVI entrega informe de auditoría a contraloría de cuentas cada primero de año y a la institución beneficiaria
3. Comité de dirección supervisa a FUNDEVI a través del Punto Focal
4. Las instituciones participantes pueden solicitar consultas técnicas y administrativas, estados financieros a FUNDEVI informando al Punto Focal
5. El responsable de ejecución dará seguimiento a los POAS junto con un técnico de la OTC al menos una vez al mes

6. Comité de dirección del programa Proporciona al Comité de Seguimiento del Programa los modelos de informes de planificación de gasto y seguimiento
7. Comité de Dirección del Programa asesora a diferentes actores sobre la utilización del modelo de informes periódicos
8. El responsable de ejecución elaborará una ficha de seguimiento financiero y técnico sobre los avances sobre los avances trimestrales contra el poa
9. Las instituciones participantes elaboran un informe semestral con detalle de los avances
10. Instituciones implicadas entregan avances técnicos y estado financiero a Comité de Seguimiento del Programa
11. Comité de Dirección del Programa consolida datos para la elaboración del informe semestral de seguimiento
12. Comité de dirección del programa Convoca reuniones ordinarias y extraordinarias a comité de Seguimiento del Programa
13. Comité de Dirección del Programa señala el lugar y fecha de reunión con la mayoría de las partes
14. Instituciones participantes aseguran la presencia de un representante
15. Comité de Dirección del Programa se reúne con cualquiera de sus miembros sin periodicidad prefijada
16. Comité de Seguimiento informa los avances técnicos y el estado financiero de las actividades
17. Comité de Dirección del programa analiza y aprueba informes periódicos de planificación y seguimiento
18. Miembros del Comité de Seguimiento proponen reuniones extraordinarias
19. Entidad beneficiaria entrega justificación final al órgano concedente



### Flujograma según ROP



### 3.2.2 Programa de apoyo a la Cooperación Triangular

#### Entes Involucrados

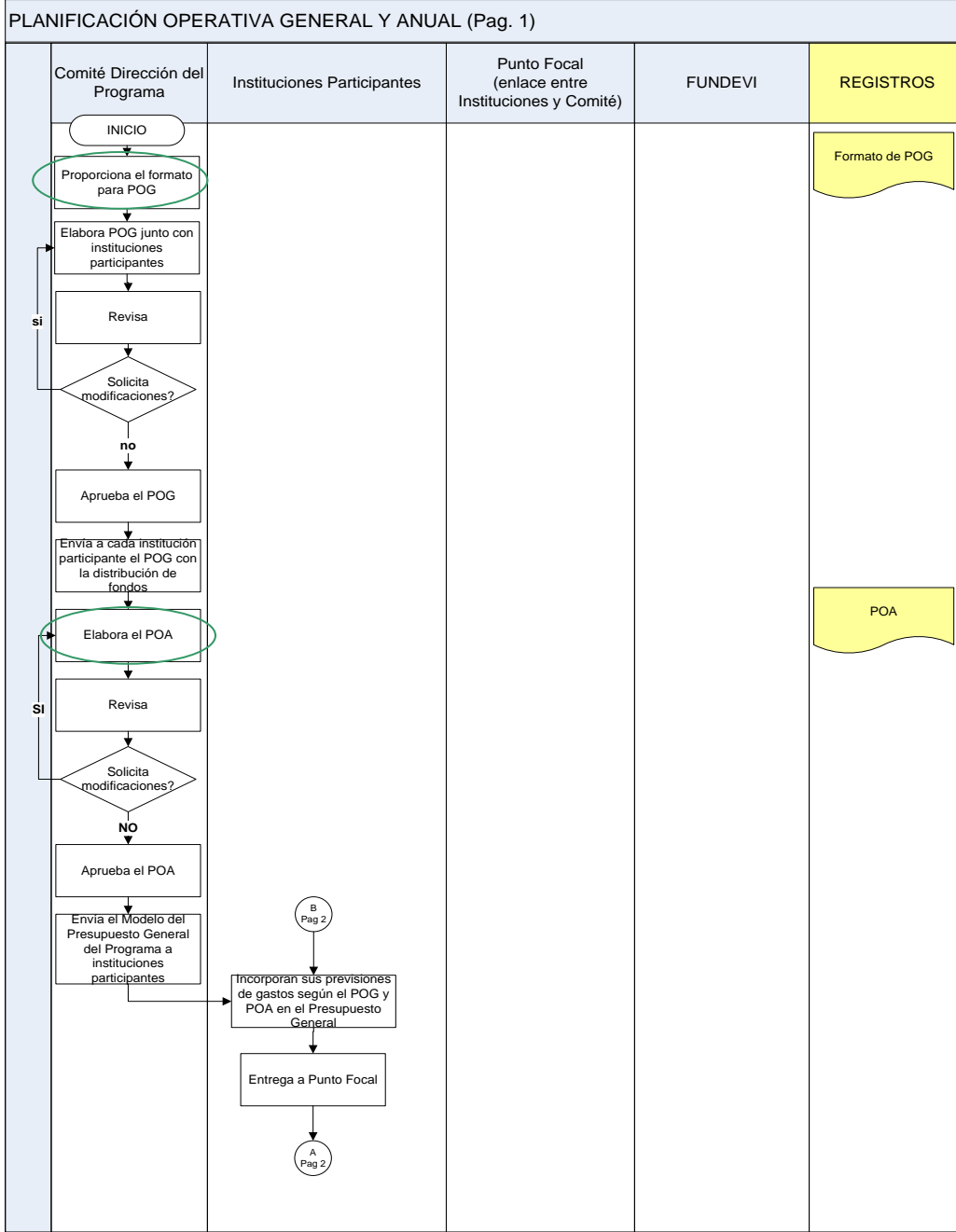
<b>Comité Bipartito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Director/a de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores o a quien delegue</li> <li>▪ Director/a del Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN o a quien delegue</li> <li>▪ Coordinador General de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID o a quien delegue</li> </ul>
<b>Director/a de la Intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Responsable del proyecto con apoyo de Asistente Administrativo</li> </ul>
<b>Equipo Técnico Bipartito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Técnicos de las dependencias de las instituciones del Comité Bipartito</li> </ul>

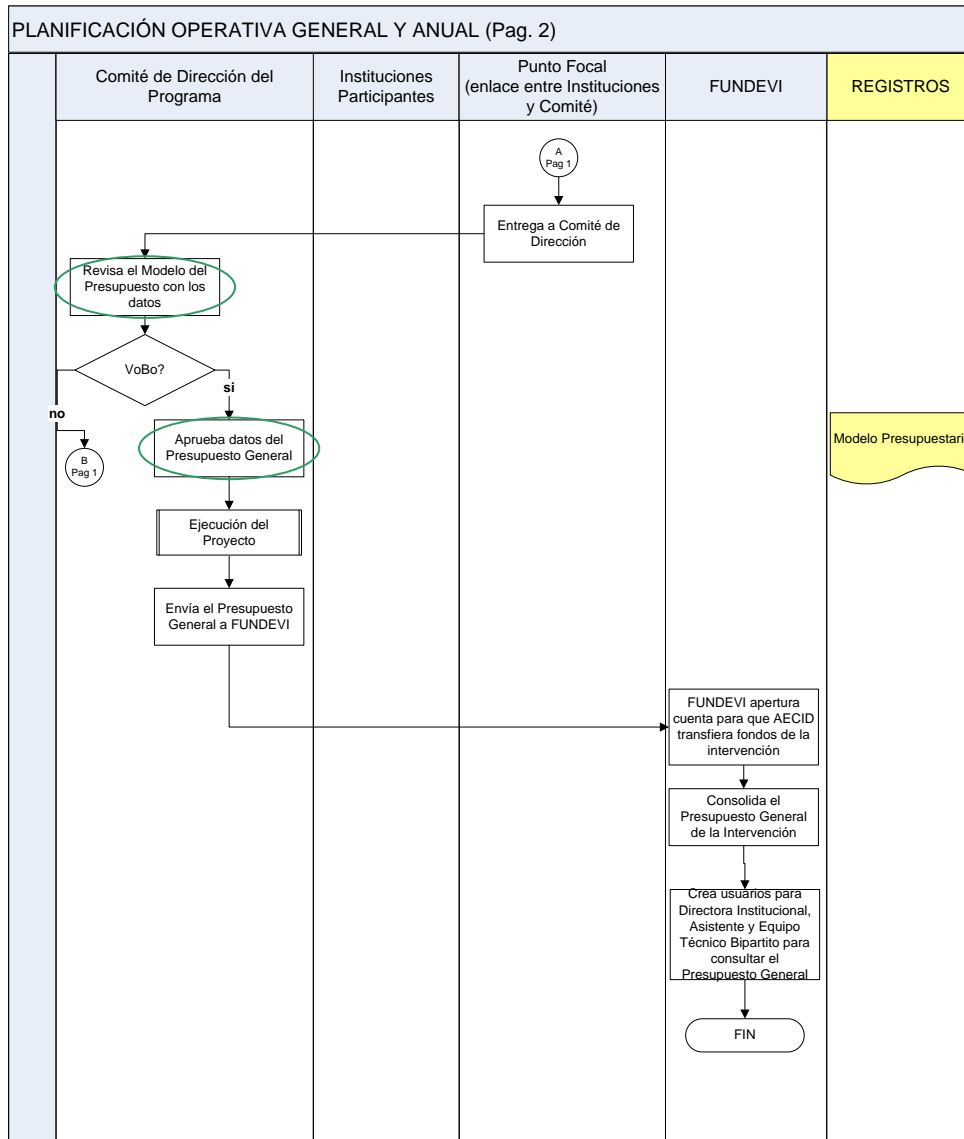
#### Procedimientos

##### A. Planificación. POG y POA

1. Comité Bipartito aprueba el Reglamento Operativo así como realiza modificaciones que considere
2. Oficina Técnica Cooperación de AECID proporciona el formato para realizar el Plan Operativo General
3. Equipo técnico bipartito elabora el Plan Operativo General y los Planes Operativos Anuales
4. Comité Bipartito aprueba el POG
5. Poa se elabora por años naturales con las actividades
6. Comité Bipartito aprueba los POA
7. FUNDEVI apertura una cuenta
8. Fondos transfiere AECID a FUNDEVI
9. FUNDEVI informa a AECID por escrito la recepción de fondos indicando el proyecto, beneficiario, cantidad recibida y fecha de recepción
10. Equipo Técnico Bipartito revisa y valida el presupuesto de las instituciones participantes
11. Equipo Técnico Bipartito remite el presupuesto de las instituciones a FUNDEVI
12. FUNDEVI incorpora y consolida el Presupuesto General de la Intervención con los datos validados
13. FUNDEVI incorpora las cuentas de gastos establecidas en el POG y POA al modelo presupuestario Presupuesto General de la Intervención
14. La Directora de Intervención, la asistente y Equipo Técnico Bipartito consultan el Presupuesto General de la Intervención en la página WEB de FUNDEBI
15. Comité Bipartito analiza y aprueba las solicitudes de modificación de los POG y los poa
16. Comité Bipartito analiza las propuestas o modificaciones de gastos
17. Equipo técnico bipartito aprueba las modificaciones no sustanciales
18. Si requiere ajustes el poa se envía a Comité Bipartito para su aprobación
19. Comité Bipartito otorga el VoBo. de las propuestas o modificaciones de gastos
20. Equipo Técnico Bipartito elabora el poa con subactividades y tareas operativas a final de cada año

**Flujograma según ROP**



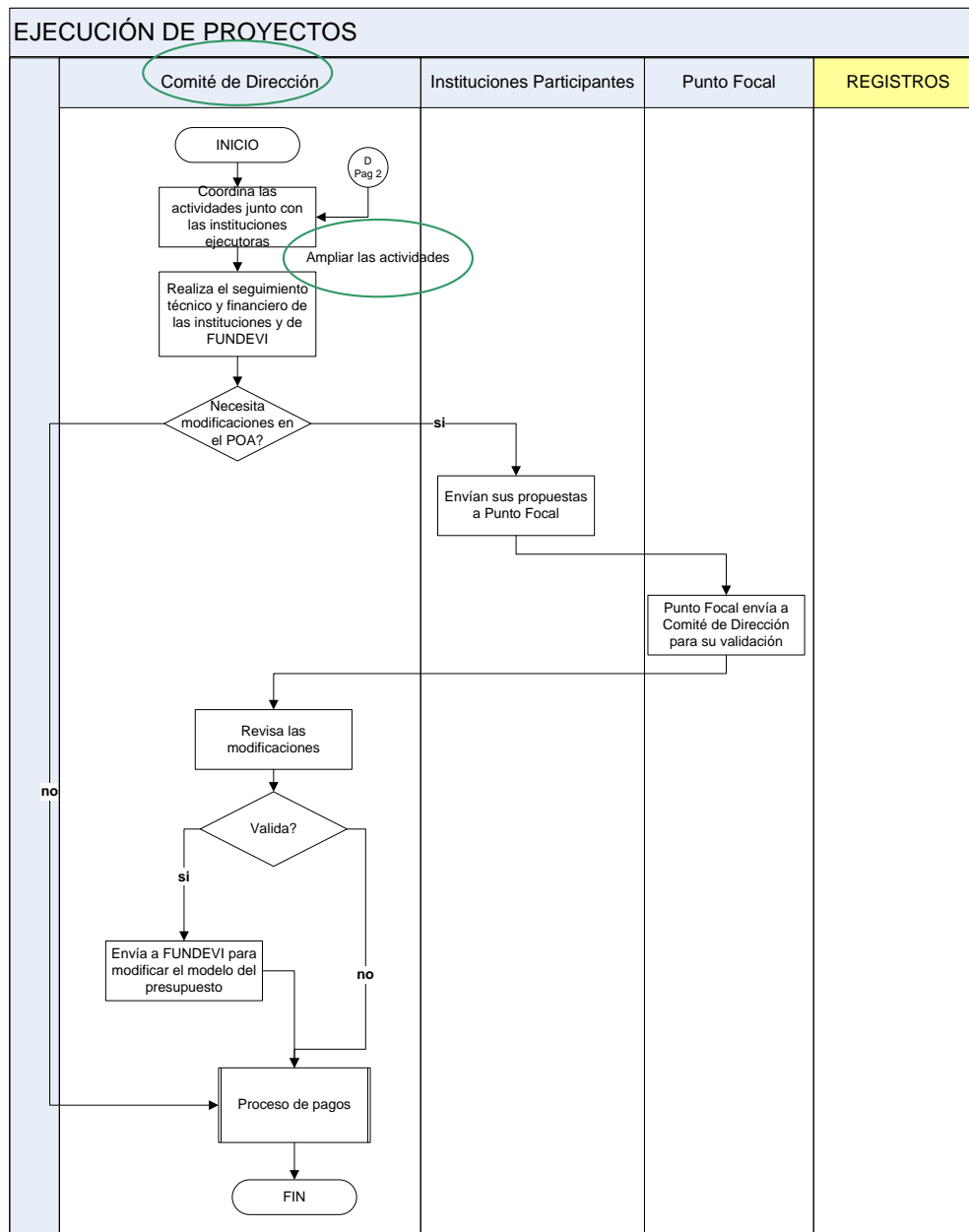


## B. Ejecución del proyecto

1. Director Intervención verifica la gestión técnica y administrativa de la intervención
2. Equipo técnico bipartito vela por el cumplimiento del POG y POAS
3. Equipo Técnico Bipartito elabora el cronograma para programar la entrega de propuestas
4. Equipo Técnico Bipartito entrega un formulario para propuestas de acciones
5. MIDEPLAN consulta a enlaces de cooperación internacional sectoriales de cada ministerio sobre iniciativas de cooperación a otros países
6. Equipo técnico bipartito Informa a enlaces de cooperación para que propongan acciones de cooperación
7. Cancillería divulga a embajadas parte del programa
8. Se difunde a través de página web de OTC para que puedan presentar acciones de cooperación
9. Equipo Técnico Bipartito identifica los proyectos
10. Director/a de Intervención presenta propuestas de acciones en el formulario
11. Equipo técnico bipartito evalúa las propuestas de acciones

12. Equipo Técnico Bipartito valora las propuestas
13. Equipo Técnico Bipartito se remiten con una puntuación de 70 puntos mínimo
14. Equipo Técnico Bipartito remite recomendaciones al Comité Bipartito
15. Equipo Técnico Bipartito presenta propuestas al Comité bipartito
16. El Comité Bipartito revisa cada propuesta por medio de una matriz de criterios de valoración
17. Comité Bipartito aprueba las propuestas
18. Comité Bipartito firma un acta de aprobación
19. Director/a de la Intervención vela por la ejecución adecuada de las acciones de las entidades ejecutoras
20. Director/a de la Intervención coordina las actividades junto con las instituciones ejecutoras

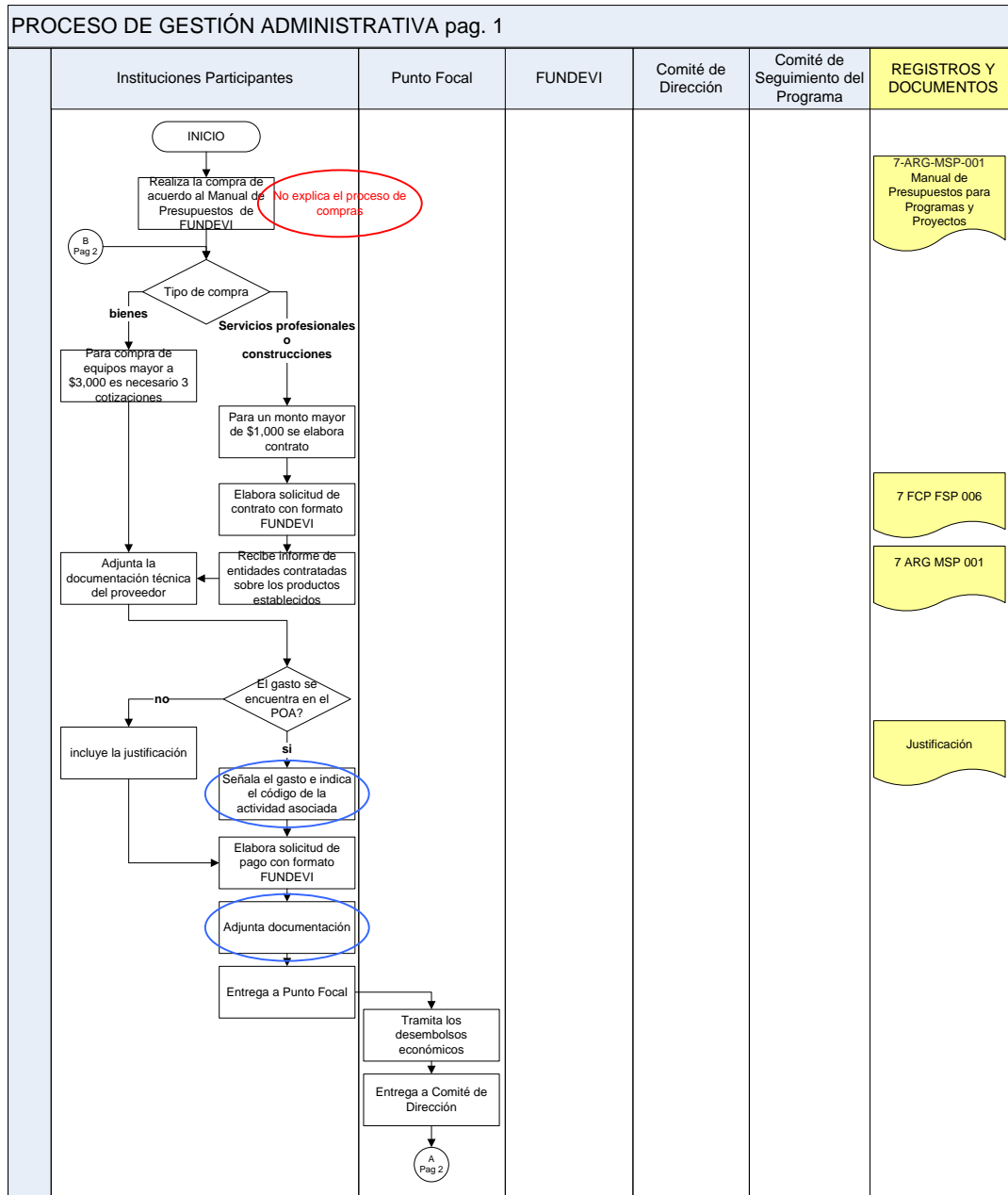
**Flujograma según ROP**

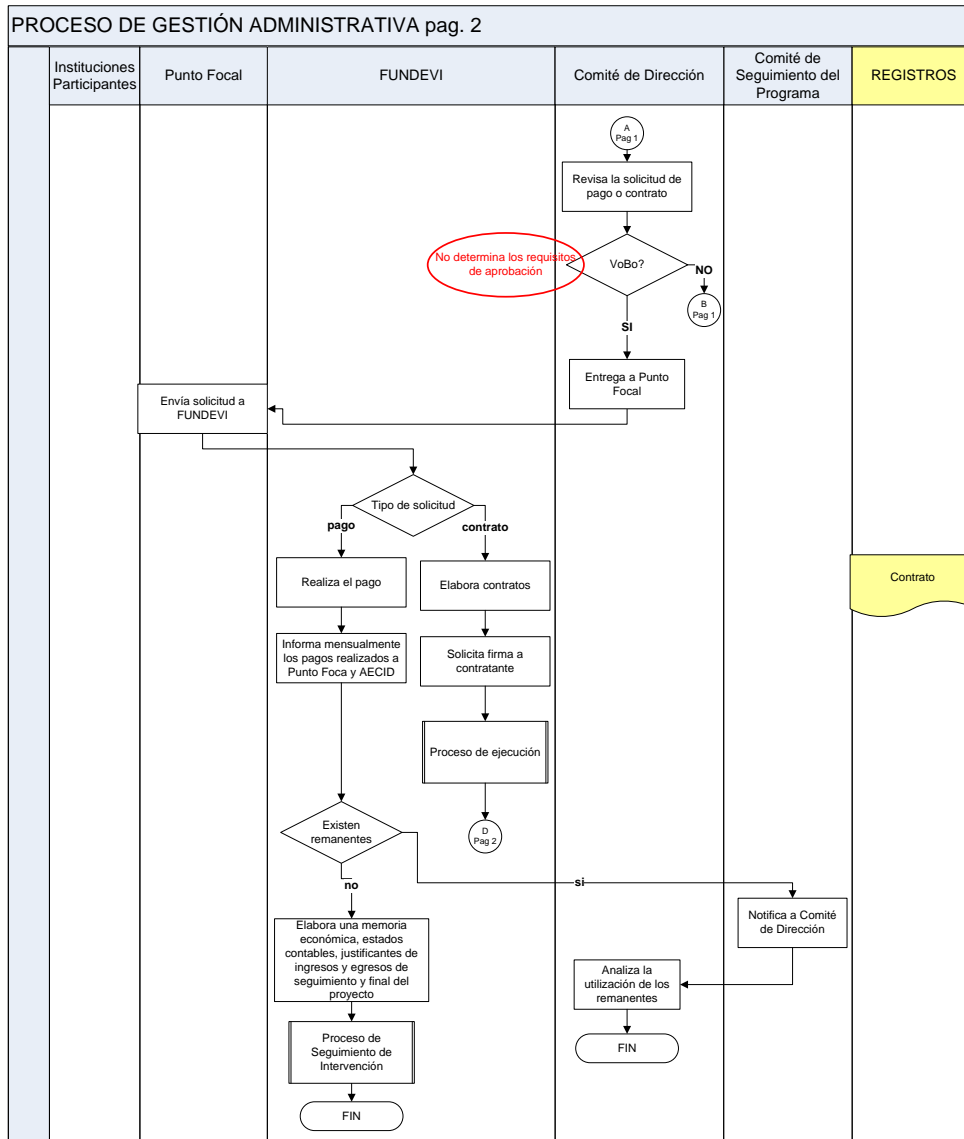


### C. Gestión administrativa

1. Las compras se realizan de acuerdo al Manual de Presupuestos para Programas y Proyectos de Vínculo Remunerado de FUNDEVI
  - Todo pago por servicios profesionales con un monto mayor o igual a \$1000 o su equivalente en colones, debe contar con un contrato
  - Para la compra de equipo cuyo costo sea mayor a \$1.000,00 o su equivalente en colones, se deben presentar tres cotizaciones, en caso de ser proveedor único, deberá presentar la debida justificación en sustitución de las cotizaciones
  - Se deberá elaborar un contrato para construcciones, adiciones, remodelaciones y mejoras mayores a \$1000 o su equivalente en colones
2. FUNDEVI elabora contratos
3. Las entidades aprobadas rinden un informe al Equipo Técnico Bipartito
4. Director/a de Intervención solicita el pago por un formulario
5. La solicitud de pago debe ir acompañada por la documentación técnica del proveedor, señala el gasto en el poa o justificación en caso no esté en el poa
6. La solicitud de pago se debe indicar la actividad a la cual está asociada por medio del código correspondiente
7. Director Intervención Firma los pagos de los desembolsos
8. Directora de Intervención solicita firma de la solicitud del pago o contratos a OTC
9. OTC firma de aprobación la solicitud del pago o contratos
10. FUNDEVI realiza pagos
11. Director/a de Intervención y Coordinador OTC supervisan los trámites contables
12. Equipo técnico bipartito documenta y sistematiza las experiencias
13. El Comité Técnico Bipartito entrega a comité bipartito el informe sobre los productos para conocimiento y toma de decisiones
14. Comité Bipartito analiza la utilización de los remanentes o fondos no invertidos notificados por el equipo técnico bipartito
15. Comité Bipartito decide sobre la utilización de los remanentes

### Flujograma según ROP





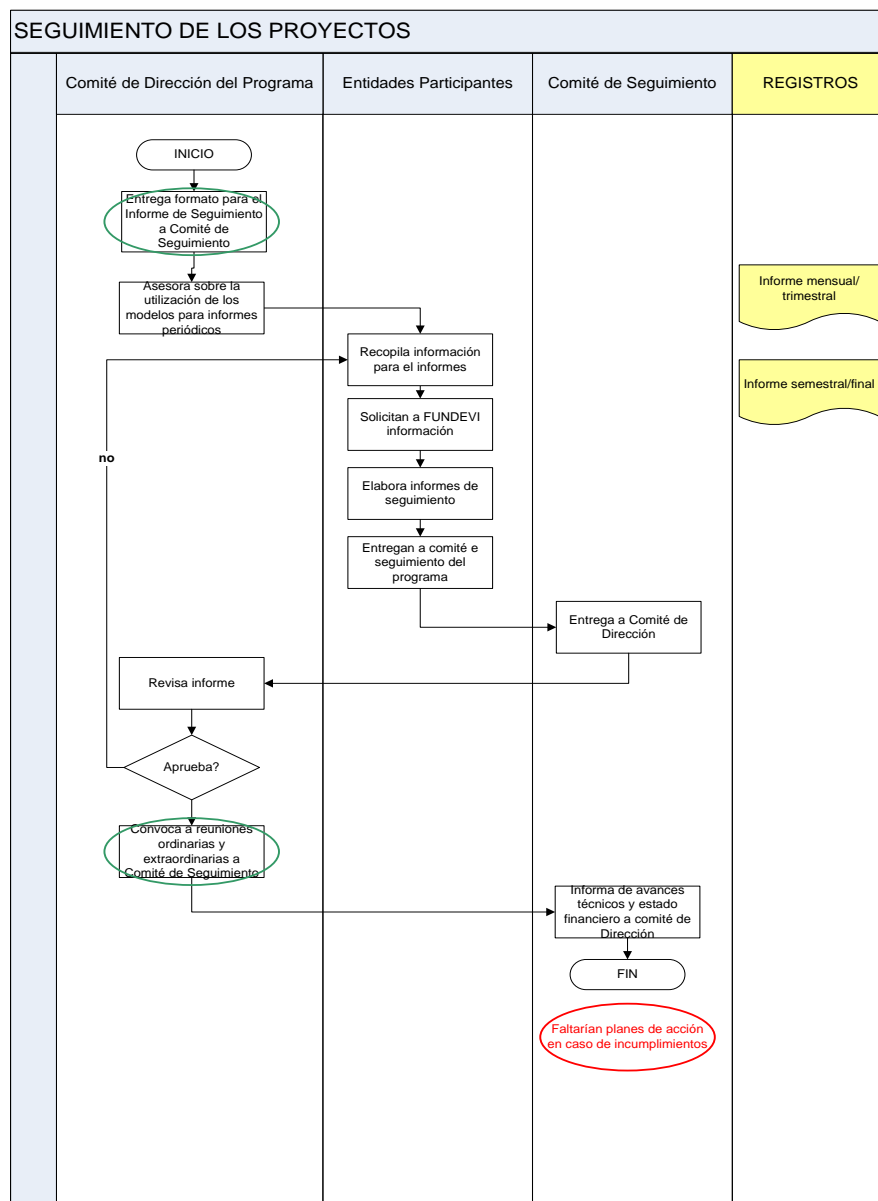
#### D. Seguimiento del proyecto

1. Director/a de Intervención recopila información para el informe mensual, trimestral, y semestral
2. Comité Bipartito convoca por correo a Equipo Técnico Bipartito para revisar el avance
3. Equipo Técnico Bipartito y asistente se reúne al menos una vez al mes
4. El responsable de FUNDEVI puede participar en las reuniones del Comité Bipartito
5. Asistente Administrativa toma minutas y seguimiento de los acuerdos
6. Equipo Técnico Bipartito Informa a Comité Bipartito el avance del programa
7. FUNDEVI presenta un informe económico mensual a Director/a de Intervención
8. FUNDEVI informa mensualmente sobre los pagos realizados
9. Director/a de Intervención elabora informes de seguimiento trimestrales
10. Equipo Técnico Bipartito revisa trimestralmente
11. Director/A De Intervención envía a Equipo Técnico Bipartito para su conocimiento
12. Director/a de Intervención elabora el informe semestral con avances de la ejecución junto con el informe contable que envía FUNDEVI



13. Comité Bipartito convoca a Equipo Técnico Bipartito para verificar los informes semestrales por correo
14. Director/a de Intervención envía el informe semestral a Comité Bipartito para su aprobación
15. Director/A De Intervención Informes de seguimiento semestral e informes de seguimiento final
16. Equipo Técnico Bipartito propone reuniones extraordinarias a entidades miembro
17. Equipo Técnico Bipartito convoca a la unidad administrativa de FUNDEVI para solicitar situación de fondos
18. FUNDEVI entrega la memoria económica, estados contables, justificantes de ingresos y egresos en los informes de seguimiento y final del proyecto
19. Director/A De Intervención informe de seguimiento final será aprobado por los miembros el comité gestor

**Flujograma según ROP**



### 3.3 Análisis de la efectividad de los procedimientos

De acuerdo con las verificaciones realizadas, se extraen los siguientes hallazgos:

- En ciertas partes del procedimiento no hay una secuencia y e interacción clara de actividades. Ejemplo: en el procedimiento de Gestión Administrativa no hay un desarrollo de actividades para la requisición de bienes o servicios antes de la solicitud de pagos.
- En ocasiones los reglamentos operativos mencionan la actividad pero no se determina al responsable, ya que en muchos casos las actividades no las desarrolla el equipo o el comité del programa sino una persona que pertenece a uno de estos grupos. Ejemplo: para buscar propuestas de acciones en el Programa de Apoyo a la Cooperación Triangular, no todos los miembros del Equipo Técnico realizan estas actividades.
- Los reglamentos operativos a veces determina la actividad pero no se puede determinar su secuencia. Como parte de la metodología en esta revisión, al elaborar los procedimientos se asumió la secuencia de las actividades por la misma naturaleza de su función, pero en los Reglamentos Operativos algunas actividades no tienen un orden secuencial.
- Algunas actividades de los Reglamentos Operativos no se cumplen de acuerdo a lo establecido.
  - No hay un documento que pueda verificar el cumplimiento del presupuesto establecido en los Planes Operativos por actividades. Actualmente FUNDEVI está elaborando un documento que no está completo.
  - En la revisión de registros, FUNDEVI no recibe la documentación técnica del proveedor, informes de los productos de los contratados, justificaciones, cotizaciones, tal como lo mencionan los reglamentos operativos.
  - De acuerdo a la revisión de registros de pagos, en muchas solicitudes de pagos no se menciona a que actividad o proyecto del POG/POA corresponde, por lo que no se puede verificar el cumplimiento del presupuesto por actividades y resultados:
  - FUNDEVI tramita el pago con la aprobación de MIDEPLAN por correo y haciendo copia a representantes de AECID como confirmación de la aprobación de AECID
  - FUNDEVI no registra la documentación que los reglamentos determinan para los consultores: documentación técnica, solicitud de contrato, informes de productos:
  - Hay solicitudes de pago revisadas que no contienen los documentos de soporte, como cotizaciones, justificaciones, etc.
- Algunas actividades no determinan con claridad las funciones exactas. Ejemplos:
  - En el reglamento operativo de Gobernabilidad Democrática menciona que FUNDEVI vela por la correcta ejecución del POA, pero no determina las actividades que cumplan con este mandato.
  - El enlace entre instituciones participantes y Comité Dirección del Programa y FUNDEVI, llamado Punto Focal tiene actividades de recepción y envío de documentos, pero en la realidad tiene más funciones a su cargo.
- En algunos casos, se realizan una serie de actividades que se le atribuyen a un solo responsable, pero por los niveles de responsabilidad, deben intervenir otros actores. Ejemplo:
  - En la elaboración de los Planes Operativos el Comité de Dirección elabora los Planes operativos, los revisa y los aprueba.
- No hay un procedimiento claro sobre el seguimiento del POG y sobre control de cambios al mismo. No se identificaron registros de los cambios hechos al POG, ni una aprobación formal de dichos cambios, que tampoco se tradujeron en ajustes a los presupuestos, indicadores, etc.
- Algunas actividades no determinan tiempos o metas para alcanzar los productos esperados.

### **3.4 Análisis de la gestión administrativa de los fondos**

#### **3.4.1 Funciones y obligaciones de FUNDEVI**

La gestión administrativa de los proyectos enmarcados en la X COMIX se realizan por medio de la Fundación de Costa Rica para la Investigación FUNDEVI (adscrita a la Universidad de Costa Rica -UCR), con quien AECID mantiene desde 2009 un convenio de colaboración para que actúe como Entidad Colaboradora en la gestión de las subvenciones de AECID, actuando en nombre y por cuenta de la Presidencia de la AECID a los efectos de entrega y distribución de los fondos de las subvenciones.

De acuerdo a ese Convenio, le corresponden a FUNDEVI las siguientes obligaciones:

- a) Recibir y administrar los fondos de las Subvenciones de Estado de la AECID, elaborar los contratos y realizar los pagos ordenados por el Comité Gestor de cada subvención y administrar los fondos de acuerdo a los criterios establecidos en el Convenio suscrito con la AECID y las Resoluciones de concesión de subvenciones
- b) Justificar la entrega de los fondos percibidos ante el órgano concedente de la subvención y su entrega a la entidad beneficiaria.
- c) Elaborar y entregar a la institución beneficiaria directa de cada subvención los documentos que deban adjuntarse a la justificación de la subvención en un plazo no mayor a 3 meses desde la fecha de finalización de las actividades a los efectos de que la institución beneficiaria pueda rendir su justificación a la AECID
- d) Someterse a las actuaciones de comprobación que respecto de la gestión de los fondos pueda efectuar la AECID, así como otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, aportando cuanta información sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.
- e) Reintegrar los fondos percibidos en caso de incumplimiento de las obligaciones anteriores.

Resumiendo estas obligaciones, FUNDEVI se constituye en la entidad que administra los fondos de la CE y que lleva el seguimiento presupuestario y prepara la justificación económica de las subvenciones ejecutadas. Es por tanto un ente meramente administrativo, sin competencia en la toma de decisiones respecto a la ejecución de los proyectos.

La relación directa con la AECID influye en que FUNDEVI no sienta que tenga que rendir cuentas a MIDEPLAN o a las instituciones beneficiarias de las subvenciones. Esto, probablemente unido a la insuficiencia en los recursos humanos puestos a disposición por FUNDEVI para el cumplimiento de sus obligaciones, supuso dificultades y atrasos en la preparación y remisión de los documentos e informes financieros necesarios para la justificación de las subvenciones, y atrasos en las gestiones para los desembolsos que en ocasiones han afectado a las actividades programadas. Sin perjuicio de las obligaciones adquiridas ante la AECID, sería deseable una relación FUNDEVI – institución beneficiaria más directa y horizontal, con rendición de cuentas mutuas.

#### **3.4.2 Adecuación de los recursos y medios disponibles**

**Los recursos que FUNDEVI tiene puestos a disposición del cumplimiento de su Convenio con AECID han sido insuficientes para poder cumplir en tiempo y forma con las obligaciones acordadas.**

Hay una persona con alta dedicación a los proyectos de la CE, que se apoya en otro personal de la institución (hasta 6 personas, con una dedicación parcial baja).

Desde 2014 cuentan con un sistema informático *ad hoc* (SIAP), que ha ayudado a agilizar los procesos porque evidencia los atrasos y donde estuvieron lo que les facilita no solo el control financiero si no también el seguimiento de los procedimientos<sup>14</sup>, pero antes era más complejo y se producían atrasos.

Con estos recursos y medios, la gestión contable se maneja correctamente, pero no se tiene actualizada toda la información del gasto. Esta evaluación pudo constatar directamente fuertes **debilidades en la consolidación de la información financiera**, encontrándose dificultades para obtener un reporte actualizado de los gastos realizados en el marco de las subvenciones. Adicionalmente, la información que FUNDEVI brinda sobre los gastos no aparece estructurada por las actividades del proyecto, lo cual hace muy difícil para la contraparte ejecutora el seguimiento presupuestario. Esta debilidad fue señalada varias veces pero FUNDEVI no puso en práctica una solución.

**Los tiempos en los procedimientos no han sido los adecuados en muchas ocasiones**, al sobrepasarse las capacidades en momentos en los que había simultáneamente varios en trámite. Esta sobrecarga y los limitados recursos humanos disponibles han llevado a que **la labor ha estado centrada en la parte administrativa (pagos, contratos) e impedido que se haga un seguimiento financiero de las subvenciones**, más allá de verificar que la distribución entre gasto corriente y gasto de inversión<sup>15</sup> fijada por AECID se respetaba, sin verificar siquiera que los presupuestos de cada renglón/actividad en el POG no se superan, ya que no se asigna el gasto a actividad de manera ordinaria. En este sentido, los ROP de los proyectos no especificaban como debía hacerse el seguimiento financiero de las subvenciones, siendo una debilidad a subsanar en futuras ocasiones.

La retroalimentación con las instituciones beneficiarias es también mejorable, no se envía información periódica sistematizada (debería enviar informes mensuales, contables y de seguimiento presupuestario, pero acumula un atraso considerable en ello) aunque ha ido respondiendo a las demandas de información de las instituciones ejecutoras en la medida de sus posibilidades, al ser su obligación principal remitir *los documentos que deban adjuntarse a la justificación de la subvención en un plazo no mayor a 3 meses desde la fecha de finalización de las actividades a los efectos de que la institución beneficiaria pueda rendir su justificación a la AECID*, esto es al final de la subvención. Sería conveniente que en los ROP quedaran establecidas las obligaciones de todas las partes (incluida, por supuesto, FUNDEVI) de preparar y enviar información para el seguimiento técnico y presupuestario, especificando el tipo de información y la periodicidad con que debe prepararse.

**Los pagos correspondientes a una subvención en el SIAP no están asociados a la institución que lo solicitó** (en el proyecto Gobernabilidad son varias los ejecutores, tanto instituciones -MIDEPLAN, Poder Judicial y Viceministerio de Paz- como instancias dentro de cada institución) o a la actividad / resultado al que corresponde, lo que complica sobremanera el seguimiento presupuestario más allá de la distribución del gasto entre corriente e inversión. La persona a cargo en FUNDEVI trata de suplir esa carencia con una matriz auxiliar en Excel, pero no está disponible para todas las subvenciones.

En el POG de los proyectos se incluye la planificación de compras, que se homologa con las partidas presupuestarias de FUNDEVI. No se dispone de un Manual/guía general de procedimientos; en cada subvención hace un Reglamento Operativo, que establece los procedimientos de gestión. En caso de

<sup>14</sup> Los sucesivos hitos en los procesos de adquisición y de pagos pueden ser validados por las instituciones / personas a quienes les corresponde (MIDEPLAN, OTC-AECID) y quedan reflejados en el SIAP.

<sup>15</sup> Todo aquel gasto que genere un inmovilizado / activo fijo, siendo el resto considerado gasto corriente (incluyendo por ejemplo honorarios profesionales)

falta de definición de algún aspecto en el Reglamento Operativo, se aplica el Manual de procedimientos administrativos de la UCR (ISO-9000-5008).

### 3.4.3 *Procesos de adquisiciones*

La **transparencia de los procesos de adquisiciones es mejorable**. FUNDEVI está regulada por la Ley de Fundaciones, tiene accionar independiente y están regulados por la legislación privada, por lo que las adquisiciones de las subvenciones se hacen mediante concursos o licitaciones privadas, no como licitaciones públicas, lo que si bien permite agilizar notablemente los procesos, reduce su transparencia. La publicidad que se le da a las compras o contrataciones es limitada; la ausencia de recursos económicos dentro de los presupuestos de las subvenciones para publicitar los procesos de adquisiciones y la falta de recursos propios de las instituciones para este fin, supuso una limitación, tuviéndose que emplear medios alternativos y gratuitos: FUNDEVI publica en su página de Internet las licitaciones o avisos de compra, algunos también se publicaban en la de la OTC, desde el ACI-MIDEPLAN y la OTC-AECID se difundían las oportunidades vía correo electrónico, y en ocasiones se hacen las invitaciones a ofertar a una lista corta de proveedores. Con todo, esta publicidad limitada ha afectado a la concurrencia a las oportunidades de adquisiciones, y consecuentemente a una mayor competencia, que por definición permitiría recibir mejores ofertas.

En los **Reglamentos Operativos revisados no se indican modalidades y procedimientos para las contrataciones y adquisiciones**; para ello FUNDEVI menciona que se apoya en el “Manual de Presupuestos para programas y proyectos de vínculo remunerado”, pero en el mismo los rangos son muy bajos. Los procesos de adquisición son coordinados por las instituciones beneficiarias, con la participación y/o la supervisión de MIDEPLAN y AECID. FUNDEVI no participa en los Comités de evaluación de las ofertas, siendo informados por MIDEPLAN y OTC-AECID del proveedor seleccionado y propuesto para la contratación o compra.

## 4. Conclusiones y lecciones aprendidas

### 4.1 *Sobre los mecanismos e instrumentos de cooperación*

La primera conclusión general se refiere al tipo de instrumentos utilizados. La condición de país de renta media (PRM) de Costa Rica implica un doble papel de receptor de cooperación y de donante de la misma. Para ejercer adecuadamente ambas funciones se precisa estructura, políticas y herramientas adaptadas a las necesidades. Por ejemplo, el camino de la cooperación sur – sur, o de la cooperación triangular, tiene ya un camino avanzado en Costa Rica pero aún está por consolidarse. Apoyar estas iniciativas, teniendo como referencia los años de trabajo previos, dará lugar a generar un mejor (y posiblemente mayor) entendimiento entre ambos países en favor de un más robusto MAP futuro.

En línea con lo anterior, como PRM que es Costa Rica, ambos países deben establecer un nuevo paradigma, superando los esquemas tradicionales de canalización de la ayuda. El formato de proyecto carece de condiciones para enfrentar los retos que se apuntaron en el MAP y al tipo de cooperación que se pretende realizar. Es necesario, por tanto, definir un modelo de asociación en desarrollo en el que por cada parte se asuman las responsabilidades y la financiación de forma consecuente.

**Las Subvenciones de Estado, por definición cortoplacistas y vinculadas a hechos concretos, no son el instrumento idóneo en la relación con un país de renta media (PRM) como Costa Rica, salvo que se asegure una continuidad a lo largo de un periodo más allá de 18 meses, sin que tras ellos se pueda garantizar que seguirá existiendo financiación y apoyo.** Es necesario reconocer, en todo caso, que las

líneas emprendidas en el MAP han tenido continuidad y cierto grado de predictibilidad en el periodo analizado, y todos los proyectos en ejecución han tenido financiación en los años estudiados.

Sin embargo, esta modalidad no contribuye totalmente a la apropiación y, sobre todo, a generar **una relación más horizontal** entre ambos países para compartir retos y sobre todo responsabilidades. Para el caso de los PRM, las posiciones asimétricas, en las que una parte financia y la otra justifica, no fomentan un tipo de cooperación basada en la asociación. Por ello, hubiese sido aconsejable crear y poner en marcha instrumentos mixtos, en los que las aportaciones de ambas partes se gestionasen de forma conjunta con carácter plurianual y con toma de decisiones consensuadas.

La forma de trabajo evolucionada que está tras la cooperación con PRM requiere adoptar otra forma, otro marco de relacionamiento, entre ambos países. Los esquemas tradicionales de toma de decisiones, en los que existen asimetrías evidentes, han de ser superados en favor de un vínculo más horizontal y transparente. En este sentido, hay que trabajar de forma expresa mecanismos que no impliquen condicionalidades por ninguna de las partes. El efecto tiende a ser perjudicial para la relación de cooperación y va en detrimento de los beneficios que pueden alcanzarse. Las formas de trabajo deben pasar, de forma prioritaria, por el **uso y protagonismo de los sistemas nacionales de administración**. Se trata de un requisito para dar sostenibilidad a los resultados alcanzados (vía apropiación) y la mejor manera de asegurar eficiencia.

#### **4.2 Sobre la gestión y seguimiento del MAP y los proyectos**

El esquema de funcionamiento expuesto dio lugar a un **seguimiento de la gestión de los proyectos a un nivel de detalle**, llegando a requerirse la aprobación ex – ante del ACI-MIDEPLAN la OTC para todo gasto de los proyectos (no solo para aquel en el que MIDEPLAN era la institución beneficiaria), sin que se observe un valor agregado con ello y provocando atrasos en la ejecución. Ello también implica que las acciones, una vez que la subvención termina de ejecutarse o cuando no se dispone de suficiente recurso humano, dejen de formar parte de la agenda de trabajo de la OTC, con el riesgo a su vez de que no haya suficiente apropiación por la institución beneficiaria. La lección que se puede extraer en este sentido es que MIDEPLAN y la OTC-AECID no deben involucrarse tanto en la micro-gestión de los proyectos (en el caso de MIDEPLAN, excepto cuando es la institución beneficiaria), debiendo definirse mejores procedimientos en los ROP (estableciendo por ejemplo qué decisiones requieren una aprobación ex – ante de MIDEPLAN y la OTC, y cuales se revisan ex – post) para que cada institución ejecutora se responsabilice de la toma de decisiones operativas.

Casos evidentes de esta micro-gestión de la OTC-AECID los encontramos en el proyecto del MCJ, en el que a la salida del técnico que daba seguimiento al proyecto este pasara a ser dado por el Centro Cultural de España, sin que se tuviera la capacidad material y técnica suficiente. En definitiva, una forma de seguimiento que está presente para asegurar la ejecución de la subvención y que limitó a la OTC el seguimiento en un sentido amplio del MAP, actuando como co-gestores de subvenciones y no como asesores o asistentes de las vías de cooperación abiertas entre ambos países.

Un aporte concreto en este sentido sería el relativo a mantener actualizadas las formulaciones de los proyectos, sus informes de seguimiento y su valoración de resultados. Según la experiencia del equipo de evaluación, salvo en aquellos casos concretos en los que las instituciones contrapartes están habituadas a esta forma de trabajo, los proyectos no cuentan con documentación actualizada, salvo la que fue necesaria (fichas y documentos de formulación) para la solicitud de subvenciones al presupuesto de la AECID.

Aun con carencias, se ha logrado un **nivel de seguimiento y conocimiento apropiado durante la ejecución de los proyectos, pero escaso para orientar la implementación del MAP**. Pensando en finalizar la X COMIX y negociar un nuevo marco de cooperación entre España y Costa Rica, resulta preciso trascender el nivel del proyecto y fortalecer el papel de interlocutores de las políticas públicas. De no ser así, es muy posible que se sigan dedicando esfuerzos a lo urgente y se llegue a desatender la potencialidad que una cooperación como la de España podría llegar a tener en un PRM como Costa Rica.

### 4.3 Sobre los procesos y procedimientos de gestión y administración

Al analizar la información obtenida en base a revisión de documentos y en la realización de entrevistas, se puede concluir lo siguiente:

- Las resoluciones de concesión de las subvenciones tiene algunas condiciones y requisitos de manera general para ejecutar los proyectos, pero no establece procedimientos, más allá de indicar que los fondos serán administrados por FUNDEVI.
- No se establecen documentos de control y revisión de los Planes Operativos, que revisen las actividades planificadas contra las ejecutadas, por lo que no se puede verificar el cumplimiento de los resultados adecuadamente.
- En los ROP se establecen los entes involucrados y una serie de requisitos para ejecutar los proyectos, distribuyendo y designando responsabilidades a los involucrados con el fin de facilitar la ejecución; pero no definen procedimientos operativos, con lo cual la ejecución se realiza conforme cada unidad o persona involucrada define según sus propios procedimientos, al no haber criterios homogéneos definidos. Esto crea en cierta manera, confusión y retrasos. En los flujogramas elaborados con base en los ROP se pueden observar vacíos para completar la secuencia lógica del procedimiento, así como los registros necesarios para evidenciarlas (círculos rojos de los flujogramas).
- En los ROP no se hace referencia a registros o evidencias para demostrar el cumplimiento de las actividades. Esto puede dar lugar a que no se cumplan adecuadamente.
- En algunos casos, la jerarquía de funciones no se plantea adecuadamente; no se determinan específicamente los responsables de actividades o su definición es ambigua<sup>16</sup>, o no se determina adecuadamente a que ente específico se debe dirigir, especialmente en los procedimientos de planificación (ver círculos verdes de los flujogramas).
- De acuerdo a lo anterior, las personas involucradas crean una serie de documentos a lo largo del proyecto sin un control de versiones, lo que puede crear una confusión en la entrega de informes, en la realización de actividades, como también en la entrega de productos.
- Hay criterios que se definen en los ROP pero no se cumplen en su totalidad (ver los círculos azules de los flujogramas).

Se recomienda mejorar los procedimientos de gestión en lo siguiente:

- Estandarizar el contenido y profundidad de los ROP para todos los proyectos, elaborando Planes Operativos completos con el presupuesto distribuido en cada actividad.

<sup>16</sup> Ejemplo: FUNDEVI es la responsable de velar por la correcta ejecución del POA. No está claro si es responsable de que se ejecuten bien las actividades del POA, o vela porque estén dentro del presupuesto los gastos efectuados

- Incluir en los ROP los procedimientos operativos y administrativos, redactados o graficados de manera simple, sin ambigüedades y entendibles, indicando los criterios que deben cumplirse y con una secuencia lógica de tareas con sus respectivos responsables.
- Establecer las responsabilidades más directas de cada uno de los actores involucrados y eliminar las responsabilidades por grupo, ya que da lugar a confusiones, provocando que nadie las cumpla o que se cumplan sin la calidad debida o esperada.
- Establecer métodos que contengan una secuencia e interacción de actividades y responsables más específicos para no faltar a incumplimientos
- Elaborar documentos que demuestren la ejecución por actividades y resultados de los Planes Operativos y que sean fáciles de analizar
- Elaborar documentos que recopilen datos para evaluar y verificar el cumplimiento de lo esperado, con la finalidad de cumplir o mejorar los Planes Operativos
- Determinar criterios de cumplimiento más concretos para sustentar las evidencias necesarias, asegurando que las compras de servicios y bienes cumplen con los requisitos esperados.
- Establecer cronogramas de ejecución y revisión para orientar las ejecuciones en un tiempo determinado
- Establecer un método para archivar los registros y que sean fáciles de consultar



## V. EVALUACIÓN DE TERCER NIVEL: CONSECUCCIÓN DE RESULTADOS DE DESARROLLO

La valoración del grado de cumplimiento de los indicadores de impacto y de proceso del MAP, a partir de la línea de base establecida, se planteó realizando un estudio prospectivo (proyección de tendencias) en función de los resultados reportados de los proyectos aprobados en 2011 y 2012. A la vez, se toman en cuenta el nivel de apropiación de los resultados y de los procesos de parte de los colectivos y/o instituciones socias (sostenibilidad de las acciones), y la aplicación efectiva de los ejes transversales del MAP en las intervenciones implementadas. En los apartados siguientes se analizan los proyectos (subvenciones) aprobados, la aplicación de los aspectos transversales del MAP, y el grado de consecución de los resultados de desarrollo del MAP.

### 1. Descripción y breve valoración de las subvenciones aprobadas

En este apartado se analizan, de forma somera, las subvenciones en el marco de la X COMIX implementadas por el Ministerio de Cultura y Juventud, el IMAS y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El proyecto Gobernabilidad democrática en Costa Rica se evalúa en más detalle en el apartado VII. (Evaluación de cuarto nivel).

#### 1.1 Proyecto “Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables” (IMAS)

Esta subvención se concibió como una **ayuda programática** a las políticas públicas de reducción de la pobreza. Sirvió para apoyar financieramente el Programa de Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables (PCSSS).

El “Programa de generación de oportunidades y garantía del ejercicio de los derechos de las poblaciones vulnerables” (PGO) empezó en 2010 (Administración Arias), siendo este el tercer Gobierno en el que se está implementando. Inicialmente, y tal como se recoge en el documento de formulación del proyecto, se enmarcaba en el **Programa de Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables (PCSSS)**, dirigido a los cantones (municipios) más pobres. El PND 2011-2014 (Administración Chinchilla), dentro del Eje Bienestar Social, Sector Bienestar Social y Familia, establece al PCSSS como una *Acción Estratégica, cuyo Objetivo es promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad, especialmente en aquellas comunidades más pobres* y actualmente se encuentra en proceso de revisión para la elaboración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

La formulación del proyecto da al PCSSS una alta relevancia como marco programático<sup>17</sup>, pero esta relevancia se diluye en la implementación del proyecto. **No se identifican mecanismos de selección de las acciones (o sub-proyectos) apoyadas con esta subvención y que se relacione a los Planes de Acción del PCSSS**, ni que posteriormente se haya hecho un seguimiento de la contribución de las acciones a las metas y objetivos del PCSSS. Pese a lo anterior, la amplitud de metas y sectores del PCSSS (o sus versiones sucesivas) permite suponer que las acciones ejecutadas están alineadas y se enmarcan en el mismo.

<sup>17</sup> Del documento de formulación: *el proyecto persigue ser un instrumento de apoyo a la materialización de las políticas sociales públicas del propio Gobierno de Costa Rica, y no un programa ajeno y autónomo respecto a dichas políticas. Esta opción ofrece ventajas claras tanto en términos de alineamiento y apropiación como de sostenibilidad de las intervenciones, pues estas forman parte de los programas de las instituciones nacionales rectoras en materia social. Se identificarán en los Planes de Acción del PCSSS, aquellas intervenciones que encajan con los criterios del presente proyecto, tanto en términos de poblaciones meta como de áreas o sectores de intervención a los que se ha acotado este proyecto (educación y empleabilidad).*

El PGO se estructuró como un **Fondo concursable**, al que -después de haberle dado difusión el IMAS entre las instituciones elegibles- se presentaron solicitudes de proyectos por las instituciones, si bien no se recibieron muchas<sup>18</sup>.

El alcance de esta evaluación no contemplaba profundizar en la valoración de los sub-proyectos aprobados ni en su selección, pero hasta donde se ha podido averiguar los criterios de selección aplicados eran básicamente de elegibilidad para el Programa, esto es que tuvieran encaje en las prioridades tanto geográfica (Cantones seleccionados) como temática (componentes/actividades de los tres resultados del marco lógico), siendo aparentemente la contrapartida aportada el único criterio discriminador para la selección entre las solicitudes que cumplieran con esos criterios excluyentes. Uno de los sub-proyectos apoyados (construcción del Liceo Ujararas) no estaba en el POG, se negoció incluirlo entre MEP, IMAS y MIDEPLAN y el CDP lo aprobó.

La formulación del PGO denota **ausencia de una estrategia integral**; falta interrelación entre proyectos de las instituciones, no solo en su conjunto (proyecto) si no también dentro de cada resultado o sub-componente, siendo al final el PGO más una sumatoria de partes que un Programa integrado. Cabe añadir que en la evaluación no se ha podido conocer un documento general de formulación del PGO más allá de la formulación que sustenta esta subvención, pese a ser un Programa que, enmarcado a su vez en el PCSSS, tiene una trayectoria previa y no limitada a esta subvención de la CE.

Como resultado, **las acciones ejecutadas se perciben como acciones aisladas e independientes**, sin que en muchas de ellas se encuentre tampoco una lógica de proyecto clara, con debilidades en la definición de los problemas a resolver y los objetivos de desarrollo que se persiguen (las acciones y los indicadores se enfocan a productos) y falta de líneas de base. Estas debilidades en el diseño de las acciones dificultan evaluar la contribución del proyecto al PCSSS y al MAP.

En este sentido, podría justificarse esta situación en la estructuración del PGO como un fondo concursable, sin total control de la demanda, pero ello no era obstáculo para que, entre las solicitudes recibidas que estuvieran alineadas con las prioridades del Programa, se aplicaran criterios de complementariedad y potenciales sinergias con otras de las presentadas para determinar las seleccionadas, sin perjuicio de que se valorara también la pertinencia y prioridad individual de cada una.

Excepción a lo anterior podría considerarse el trabajo con población indígena, contemplado en tres de las nueve acciones realizadas, pero incluso en ese caso la coordinación entre ellas fue escasa (sub-proyecto del Museo del BCCR –Resultado 2.- y sub-proyectos del MEP –Resultado 1.-), y una mayor concentración geográfica en Brunca y Talamanca sin que sin embargo se identifiquen estrategias para aprovechar complementariedad entre sub-proyectos. Tampoco se trabajó en coordinación con otras intervenciones en las zonas de atención del PGO y que estaban siendo financiadas por la CE<sup>19</sup>

El ámbito geográfico del PGO se amplió de los tres Cantones inicialmente priorizados (Talamanca, Coto Brus y Buenos Aires) a seis (añadiéndose Golfito, Osa y Turrialba), en los que los distintos sub-proyectos tuvieron cobertura. Las actividades/productos previstos en la formulación se realizaron en un 75%<sup>20</sup>.

Los ejecutores de los sub-proyectos (MEP, MEP/DRE-SULA, Museo BCCR, DINADECO, MTSS, CNREE y el propio IMAS<sup>21</sup>) mantuvieron coordinación directa con el IMAS como gestor de la subvención y de los

<sup>18</sup> No se ha podido analizar la causa, pero podría estar en parte en una difusión insuficiente.

<sup>19</sup> Ej. Componente de mejora del acceso a la Justicia del proyecto de fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática ejecutado por MIDEPLAN y el Poder Judicial, que ha trabajado con comunidades indígenas en Talamanca.

<sup>20</sup> Los componentes 3.3, 3.4 y 3.5 no se incluyeron en el POG. Para el 3.3 (a cargo del IMAS) se tenían otros recursos estatales, para el 3.4 el PANI no presentó propuesta, y el 3.5 (que estaría a cargo CNREE) no se tuvo clara su sostenibilidad.

fondos, pero la comunicación entre ellos fue prácticamente inexistente. El Comité Técnico del Proyecto (MIDEPLAN, AECID e IMAS) se reunió con la periodicidad necesaria para la toma de decisiones – aprobación de sub-proyectos, desembolsos, etc.- pero no se encontraron evidencias de las reuniones del Comité de Dirección del Proyecto en las que se tratara el PGO desde una perspectiva integral.

La implementación de las acciones también encontró diversos obstáculos, los principales de tipo institucional (falta y/o discontinuidad de estructuras de apoyo<sup>22</sup>, movilidad en el personal a cargo, colaboraciones previstas de otras organizaciones que no se materializaron<sup>23</sup>, etc.)

Los manejos de los tiempos tampoco fueron los más adecuados, no se previeron y/o tuvieron en cuenta adecuadamente las condiciones y singularidades del contexto local (ej. los tiempos en los procesos de aprobación de la comunidad indígena para trabajar en su territorio), lo que unido a otros factores externos (clima, huelgas de educadores, etc.) supuso atrasos en la ejecución de las acciones. En el aspecto positivo, hubo capacidad en el IMAS y la AECID para identificar y adaptarse a esas situaciones encontradas / sobrevenidas, aprobándose cambios que facilitarían la implementación (ej. aceptación de cubrir costes de desplazamiento de las comunidades indígenas). En otro orden de valoración, la relación costo-beneficiario es bastante elevada en algunas acciones (ej. Germinadora) y su tasa de retorno baja.

El **seguimiento del proyecto** y de las acciones financiadas con cargo a la subvención **ha sido deficiente**. En todas las acciones financiadas con cargo a la subvención la contrapartida (en especie y/o en efectivo) fue proporcionalmente significativa (en muchos casos, superior al aporte de la CE), lo que hacía más necesario aún el monitoreo de cada acción para asegurar que el aporte económico de AECID se reflejara en los resultados esperados. Al inicio del proyecto se elaboró mediante una consultoría *el Diseño y Desarrollo de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto*. Sin embargo, no fue implementado; no fue posible identificar las causas de ello, pero pudieran estar en que este Sistema fue visto por el IMAS como una imposición de AECID, falta de colaboración y/o información (poca cultura de seguimiento y reporte en las instituciones) y limitadas capacidades en las instituciones ejecutoras, así como por debilidades de diseño (correlación entre los indicadores diseñados y lo establecido en el POG del proyecto). En cualquier caso, el esfuerzo realizado para su diseño fue baldío, y no se establecieron mecanismos alternativos para el seguimiento del proyecto.

Con la información disponible resulta prácticamente imposible valorar los **efectos** de la subvención a resultados de desarrollo. El IMAS no dispone de datos sobre el % de los sub-proyectos del PGO en el total invertido por el país en la temática de cada uno, aunque en todos los casos se estima que la aportación de la CE es pequeña respecto al total (ej. en el tema interculturalidad en Talamanca el MEP invierte muchísimo más que lo que fue la subvención de AECID), pero se valora positivamente la **incidencia y oportunidad de los recursos de AECID**, al permitir movilizar procesos y sinergias con otras instituciones, disponiendo recursos que no habrían podido obtener de otro modo. El IMAS identifica posibles efectos multiplicadores<sup>24</sup>.

Pese a las debilidades expresadas, la **sostenibilidad** de las acciones financiadas aparenta estar encaminada. Se han generado compromisos de las instituciones para darle continuidad / mantenimiento a los resultados, y especialmente en el caso del MEP marca un hito en el tema de educación

<sup>21</sup> En la Fase II del proyecto –en ejecución– se añadió un proyecto del Ministerio de Salud

<sup>22</sup> Incluso en el mismo IMAS: no se definió la estructura para el proyecto Germinadora, y al cambiar Gobierno se quedó acéfalo.

<sup>23</sup> En el sub-proyecto Programa Convivir la participación de UNICEF no se concretó, afectando a la capacidad del MEP.

<sup>24</sup> Ej. Reunión nacional de líderes estudiantiles indígenas; reutilización en todo el país –con las necesarias adaptaciones– de los materiales de educación intercultural que se produjeron en el proyecto; y la capacitación recibida con el proyecto Germinadora permitirá a los micro-empresarios presentar proyectos para ser financiados

intercultural. En el sub-proyecto Germinadora, el IMAS tiene previsto reforzar el trabajo con los distritos más pobres, y el MTSS está comprometiendo recursos para continuar el proyecto en otros territorios y financiar proyectos productivos para esta población meta.

## 1.2 Proyecto “Fortalecimiento de la Cultura Nacional de Costa Rica” (MCJ)

El proyecto tuvo una **alta pertinencia** en el contexto institucional y temporal en el que se formuló y se llevó a cabo. La inclusión del sector Cultura y Desarrollo entre los tres priorizados en el MAP fue recibida con entusiasmo por el MCJ. La incidencia del MCJ ante la OTC para que la CE apoyara al sector Cultura, unida a la importancia que desde la AECID se le otorga a la cooperación en materia de Cultura y Desarrollo, facilitó un perfecto alineamiento de las prioridades de ambos países.

Una vez seleccionado el sector, las líneas específicas en las que la CE trabajaría se definieron asimismo conjuntamente entre OTC-AECID y el MCJ, con la participación de MIDEPLAN. Se acordó apoyar la Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica (CSCCR), iniciativa que ya existía, y la implementación de la Política Cultural mediante el desarrollo de una Política Nacional de Derechos Culturales (y que involucrara a la población indígena). Estas dos líneas de acción están asimismo alineadas con los ODM y el PND, y refuerza igualmente los esfuerzos realizados a nivel regional<sup>25</sup>.

Estas líneas encajan dentro de las áreas prioritarias que se estableció en el MAP para el sector:

- Generar procesos participativos y articulados de gestión cultural local y regional, que facilite la consolidación de una plataforma del Sector Cultura en las regiones, como instrumento de una cultura de paz.
- Promover el desarrollo de las artes escénicas, musicales, plásticas, audiovisuales y literarias, que incentiven la participación de todos los sectores, desde un enfoque de derechos humanos y sensibilidad cultural, que estimule la producción artística local y la responsabilidad empresarial para el Sector Cultural.
- Visualizar el aporte del sector artístico y cultural al desarrollo económico y social costarricense, mediante mecanismos de construcción y participación ciudadana.
- Promover el desarrollo de las industrias culturales, a través de mecanismos que incentiven el emprendedurismo y la generación de ingresos en proyectos artístico-culturales.

La preparación del proyecto fue un proceso de diálogo y colaboración mutua entre MCJ y AECID. Desde el MCJ se valora muy positivamente el apoyo brindado en su momento por la OTC para la formulación del proyecto, en la medida que eran proyectos también novedosos para el MCJ y que desconocían los procedimientos metodológicos de la AECID para solicitar la subvención. Estuvieron involucradas varias instancias del MCJ (Despacho del Ministro; Vice-Ministerio Administrativo; Cooperación Internacional – como coordinadora del proceso-Planificación; Comisión de la CSC; Comisión de elaboración de la Política Nacional).

El proyecto tuvo una **alta eficacia**. Los recursos de la subvención se ejecutaron al 100%, fue necesario un plazo adicional pero que no condicionó el logro de los resultados esperado. Para la creación del sitio Web de la CSC se usaron recursos del MCJ aunque estaba previsto en el POG, encontrándose en AECID flexibilidad para re direccionar los recursos a otras actividades que no tenían recursos nacionales.

<sup>25</sup> La Política Cultural de Integración Centroamericana (PCIC) fue aprobada en 2011, en un proceso liderado por la SICA-CCEC paralelo al de la Política Nacional de Cultura de Costa Rica. La Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica es parte del Proyecto Regional de CSC del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), iniciativa que permitirá obtener datos comparables entre los países de la región.

Se obtuvieron los **resultados** previstos:

- **Se ha elaborado la Política Nacional de Cultura con visión de largo**  
*IOV: A los 18 meses de inicio del proyecto se cuenta con una Política Nacional de Cultura formalizada y publicada; así como una versión preliminar de su Plan de Acción*
- **Se ha desarrollado un marco jurídico normativo con enfoque de derechos que establece las competencias del Estado en materia de cultura.**  
*IOV: A los nueve meses de inicio del proyecto se cuenta con una propuesta de optimización del marco jurídico en materia cultural*

El desarrollo de la Política Nacional de Cultura (PNC) y el Proyecto de Ley General de Cultura (LGC), denominados así en la primera etapa del proceso, estuvo a cargo de una comisión institucional integrada por varios departamentos del MCJ que se denominó Comisión de Política y Ley de Cultura, la cual trabajó desde el año 2010 hasta el primer cuatrimestre del año 2014, bajo la coordinación primero del Despacho Viceministro de Cultura y posteriormente desde el Despacho del Ministro. Posteriormente y con base en las consultas realizadas pasaron a denominarse Política Nacional de Derechos Culturales (PNDC) y el Proyecto de Ley General de Derechos Culturales (LGDC). Para la elaboración de la PNDC y la LGDC se hizo un amplio proceso de consulta en dos fases (la segunda, ampliada a población indígena pues no se había tomado en cuenta el Convenio 169 de la OIT), La PNDC fue aprobada por el Poder Ejecutivo el 17 de diciembre de 2013<sup>26</sup>. Vinculado a este producto, se preparó el Proyecto de la Ley General de Derechos Culturales<sup>27</sup>, que fue presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa<sup>28</sup>).

- **Puesta en marcha de la CSC en el Banco Central de Costa Rica**  
*IOV: A los dieciocho meses de inicio del proyecto se cuenta con la primera medición de la Cuenta Satélite de Cultura*

La CSCCR es un proyecto país, que trasciende una administración y no se limita a una agencia de cooperación (Colombia también coopera con la CSCCR). Se creó la Comisión Interinstitucional de Cuenta Satélite de Cultura (CICSC) para la coordinación de las actividades de este resultado del proyecto (entre otras vinculadas a la CSCCR que no fueron financiadas por la CE). Se llevó a cabo un proceso de consulta y de definición de la metodología para las mediciones económicas de la cultura, así como varias actividades para aplicarla. Cabe destacar en este sentido que la CSCCR es actualmente *la primera Cuenta Satélite del país que publica resultados, la primera Cuenta Satélite de Cultura en Centroamérica y el Caribe, la quinta en América Latina y la séptima en el mundo*<sup>29</sup>. Las primeras mediciones estadísticas y otros resultados<sup>30</sup> de la CSCCR están disponibles en <http://cuentasatelitecultura.go.cr> (página web de nueva creación, promovida por el proyecto<sup>31</sup>)

Los resultados del proyecto tienen una **alta probabilidad de sostenerse en el tiempo, y sus efectos de consolidarse y ampliarse.**

<sup>26</sup> Decreto Ejecutivo No. 38120-C, publicado en el diario oficial La Gaceta No.6, del 9 de enero de 2014.

<sup>27</sup> <http://politica.cultura.cr/wp-content/uploads/2014/03/Proyecto-de-LGDC.pdf>

<sup>28</sup> Bajo expediente No.19.054. Actualmente se encuentra en estudio por parte de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa y la han enviado a consulta a más de 100 instituciones.

<sup>29</sup> <http://cuentasatelitecultura.go.cr/sobre-la-csc/>

<sup>30</sup> Encuesta Nacional de Cultura; Mediciones de eventos culturales masivos

<sup>31</sup> Estaba prevista su financiación con los recursos del proyecto, pero finalmente se realizó con recursos propios del MCJ y se re direccionaron los fondos a la actividad "3.A.3.3.Generación de información específica para la construcción de la Cuenta Satélite de Cultura".

El amplio proceso de consulta llevado a cabo para la elaboración de la PGDC y el Proyecto de la LGDC que permite suponer un consenso en el sector sobre sus alcances, sin duda favorecedor de la sostenibilidad de estos resultados del proyecto. La aprobación por el Poder Ejecutivo de la PNDC y la tramitación en la Asamblea Legislativa de la LGDC demuestran el compromiso del país en consolidar una gestión cultural con visión de largo plazo, y permite ser optimistas respecto al impacto del proyecto en el sector.

Pese a su cuantía no muy alta, el aporte de la CE al sector tuvo un claro efecto facilitador de que el país tenga información y bases para apoyar el trabajo cotidiano en materia cultural. A tenor de lo expresado por todos los informantes durante la evaluación, el proceso de conformación de la CSCCR estaba en un momento complejo, limitado por falta de recursos. Si bien la contribución económica de la CE no fue muy significativa en proporción al total del proyecto de la CSCCR, tuvo un importante valor de oportunidad para impulsar el proceso, resultando altamente dinamizador y generando efectos concatenados de gran valor para el logro de las metas esperadas con la CSCCR. El proyecto ha permitido apalancamientos con otras cooperaciones, y facilitó que Costa Rica empiece a asumir un papel de cooperante horizontal en materia de cultura; siendo el primero del SICA que tuvo CSC, ya han cooperado con El Salvador, Guatemala y República Dominicana, y tienen un claro papel protagónico y de liderazgo en el proyecto del SICA para una CSC Regional.

### ***1.3 Proyecto “Apoyo a la Cooperación Triangular de Costa Rica en la región Centroamericana” (MRREEC)***

Este proyecto dio continuidad a otra subvención del mismo nombre para Cooperación Triangular España – Costa Rica, finalizada en 2012. En el informe de sistematización de la Cooperación Triangular de Costa Rica elaborado por MIDEPLAN<sup>32</sup>, se recoge que *España se destacó en el periodo 2006-2012 como la fuente de cooperación que más apoyó (financiera y técnicamente) a Costa Rica, con la constitución del Fondo de Cooperación Triangular Costa Rica- AECID. Cerca del 71% de las acciones triangulares se ejecutaron con este Fondo.*

El proyecto de Cooperación Triangular Fase II, subvencionado en el marco de la X COMIX, responde a las prioridades recogidas en el PND en materia de cooperación triangular, como instrumento de política exterior para posicionar a Costa Rica como proveedor de cooperación técnica, con énfasis en los demás países de la región centroamericana. El MRREEC está a cargo de la subvención, con apoyo de la OTC-AECID y de MIDEPLAN.

Al aprobarse la subvención se formó un equipo de trabajo para la formulación del Proyecto y sus demás instrumentos de gestión (ROP, POG). Aunque la experiencia y lecciones aprendidas de la fase I contribuyó a hacerlo más ágil, fue un proceso de negociación entre el MRREEC, MIDEPLAN y OTC-AECID, que consumió parte del plazo de ejecución de la subvención. Hubo un proceso de negociación sobre los ejes, los países, la cobertura, proyectos de doble vía o no, etc. El área geográfica estuvo más sujeta a negociación (aunque limitado a países de habla hispana o con los que tenga cooperación bilateral directa), pero los temas (seis ejes temáticos) fueron establecidos por España. En esta segunda fase se abrió la posibilidad de facilitar que con los recursos de la subvención Costa Rica reciba Asistencia Técnica de México y Colombia, en una cooperación de doble vía<sup>33</sup>. El proyecto se canaliza por medio de

<sup>32</sup> Costa Rica: Sistematización de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, 2006-2012. MIDEPLAN. Área de Cooperación Internacional, 2013.

<sup>33</sup> En el Informe Final de la subvención 2010-2012 el MRREEC solicitó que en una futura subvención se pudieran incluir actividades de intercambio de experiencias, que pudieran fortalecer también a las instituciones públicas y privadas costarricenses

MIDEPLAN para el apoyo técnico y la coordinación con las instituciones nacionales que darían la Asistencia Técnica a los países beneficiarios.

Si bien el instrumento empleado fue una Subvención del Estado español, con el MRREEC como beneficiario, el MRREEC concibe el proyecto como una relación de socios, en la que España apoya el trabajo de Costa Rica para contribuir al desarrollo de otros países, facilitando estos fondos para posicionarlos como oferentes emergentes de Cooperación Técnica. No obstante, este válido planteamiento conceptual adolece de una clara estrategia de Costa Rica para brindar cooperación técnica a los otros países, en donde se establezcan prioridades, instrumentos, etc., unos procedimientos estructurados y unos instrumentos adecuados para poder hacer este tipo de cooperación para este tipo de cooperación.

El proyecto se estructura como un fondo concursable. Se definieron los tipos de acciones (asistencias técnicas que el proyecto apoyaría) y las cantidades disponibles por acción. Para optar a los fondos del proyecto de CT se llevó a cabo un proceso de divulgación, que resumidamente consistió en una reunión informativa con los enlaces de Cooperación Internacional de las instituciones de Costa Rica y la promoción del Programa de CT en las instituciones de los países beneficiarios por medio de las Embajadas de Costa Rica.

La comunicación del proyecto se mantuvo con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Planificación de cada país, con el apoyo de las Embajadas de Costa Rica, aunque en cada país se adapta a las estructuras institucionales y los contactos de la Embajada. En cualquier caso, las solicitudes de apoyo al Proyecto debían seguir los canales oficiales y venir avaladas por la institución rectora de la Cooperación Internacional en el país.

La convocatoria no fue abierta y permanente; inicialmente se pensó en hacer dos convocatorias, pero se recibieron más de 60 propuestas en la primera, agotándose los recursos. Muchas de las solicitudes recibidas tenían debilidades técnicas, se trabajó en las preseleccionadas con los propios solicitantes y con apoyo de su contraparte costarricense, tanto para que aceptaran brindar la asistencia técnica requerida como para hacer los ajustes necesarios a la solicitud. En algunos casos en los que la contraparte costarricense no tenía la capacidad y/o disponibilidad para dar la asistencia técnica, excepcionalmente se buscó apoyo de otras instituciones no públicas (UCR, INBio) pero sin que se obtuviera, en parte porque no implicaba una remuneración. Este hecho refuerza la necesidad de valorar económicamente el aporte técnico (recurso humano, transporte local, materiales, espacios físicos, etc.) que dan las instituciones costarricenses que participan en las acciones de CT, sin el que la contribución financiera de la CE (o de cualquier otra agencia cooperante) no tendría ningún resultado.

Las acciones apoyadas por el proyecto fueron diversas, involucrando a varias instituciones del Estado. Si bien la toma de decisiones consensuada entre España y Costa Rica sobre las que se apoyaban permite suponer su **pertinencia individual** (adicional al hecho de que fueron solicitadas por las instituciones beneficiarias, lo que de por sí implica *presunción de relevancia*), **no se ha podido identificar una estrategia integral** en su selección, que podría haber aportado un mayor impacto conjunto al proyecto; resultado finalmente en un conjunto de pequeñas acciones e intercambios puntuales desconectados entre sí, que no obedecen a una estrategia común. No obstante, al responder a la demanda de necesidades y prioridades de los países receptores de la CT, esto era más difícil de controlar, y por otra parte las acciones realizadas podrían estar generando efectos multiplicadores no señalados en las solicitudes recibidas.

Probablemente, el catálogo de CT de Costa Rica al que se abrió la convocatoria fue demasiado amplio, pudiendo haberse establecido una estrategia de concentración de la CT Costa Rica – España en los sectores de prioridad del MAP o en acciones más vinculadas entre sí, con un enfoque regional.

Los resultados del proyecto no son tangibles, por lo que **es complejo dar seguimiento a la aplicabilidad y efectos de las asistencias técnicas brindadas**. Sin embargo, el MRREEC hace esfuerzos por dar seguimiento a la aplicación y utilidad de las acciones de CT, con el apoyo de las contrapartes nacionales, con la que se contribuya además a crear una cultura de rendición de cuentas mutuas. Al tratarse de acciones de pequeña escala y de muy corta duración, y bastante centrada en capacitación, el impacto directo que se puede esperar del proyecto es bajo, dependiendo excesivamente su contribución a objetivos de desarrollo de factores externos (dependientes en su mayoría de las instituciones receptoras de la asistencia técnica). La alta rotación de personal en las instituciones receptoras también dificulta que haya un impacto mayor.

En la sistematización de la CT de Costa Rica 2006-2012 elaborada por MIDEPLAN se recomendaba *“la cuantificación de los recursos de contrapartida nacional, así como la inversión de los países u organismos en estas modalidades de cooperación, es un tema que se debe mejorar, dado que normalmente no se presentan estos datos, y esta situación hace imposible destacar su impacto y los aportes de los diversos actores (socios)”*. En este sentido, a priori podrían tener efectos más claros y sostenibles las acciones que contemplaron más de una actividad y/o que involucraron la elaboración de algún instrumento y un proceso de retroalimentación / intercambio entre las partes; sin embargo, son acciones de no tan corto plazo y más costosas, lo que limitaba su financiación con cargo a la subvención, al ser limitada en recursos y optarse por ampliar el espectro de acciones (para atender todos los ejes temáticos). A futuro, cabe reflexionar si convendría hacer un **mayor esfuerzo en acciones de CT de mayor amplitud y potencial mayor impacto**, pese a que suponga una mayor concentración de los recursos disponibles.

A futuro, España ha manifestado al MRREEC su interés en continuar apoyando la CT entre ambos países y otros de la región, pero con un enfoque más temático, concentrado en Medio Ambiente y Cambio Climático. En este sentido, desde MRREEC se identifica la necesidad de armonizar la CT España-Costa Rica con la CT de otros países (ej. Alemania) que también se enfoca en esos temas, muy articulada con varios sectores, e inquieta que no se pueda dar continuidad a las acciones de CT en otros temas. Adicionalmente, existen dudas sobre la capacidad actual de Costa Rica de dar asistencia técnica en Cambio Climático, pues aunque es un tema en el que se ha avanzado en los últimos años como país, todavía hay limitaciones para “exportar” la experiencia.

### **1.4 Proyecto “Gobernabilidad Democrática en Costa Rica” (MIDEPLAN – Poder Judicial)**

Aunque este proyecto se evalúa en mayor profundidad en el cuarto nivel de evaluación de este informe, se incluye a continuación una descripción y valoración general.

El proyecto tiene por objetivo *la mejora de la gobernabilidad democrática mediante el fortalecimiento de la institución rectora en materia de planificación nacional, MIDEPLAN, y la mejora del acceso universal a la Justicia como mecanismo para garantizar los procesos de Gobernabilidad Democrática*, y persigue tres resultados:



- R.1 Fortalecer la gestión del MIDEPLAN
- R.2 Mejorar el Acceso a la Justicia
- R.3 Facilitar la Rendición Mutua de Cuentas

El proyecto es ejecutado por MIDEPLAN como entidad beneficiaria, pero en la práctica se divide en tres ejecutores principales para los dos primeros resultados: MIDEPLAN (R.1), Vice Ministerio de Paz (R.2) y Poder Judicial (R.2), que a su vez distribuyen las metas entre diferentes instancias internas.

En la tabla siguiente se resume la estructura del proyecto en resultados, componentes/metás, y ejecutores.

Resultado	Componentes / Metas	Institución/es ejecutora/s	Instancia a cargo
Fortalecer la gestión del MIDEPLAN	Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales	MIDEPLAN	Área de Modernización del Estado (AME)
	Creación de un observatorio de la calidad de los servicios públicos		AME / Unidad de Estudios Especiales
	Prospectiva de planificación a largo plazo		Despacho del Ministro Área de Planificación del Desarrollo / Unidad de Análisis Prospectivo
	Elaboración de una Política de Cooperación Internacional		Área de Cooperación Internacional (ACI)
	Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local		Área de Planificación Regional
Mejorar el Acceso a la Justicia	Creación de "Casas de Justicia" (modelo de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC)	Ministerio de Justicia y Paz	Vice-ministerio de Paz
	Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales	Poder Judicial	Sub Comisión de Derechos Indígenas
	Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica <sup>34</sup>		Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)
Facilitar la Rendición Mutua de Cuentas	<p>Evaluar el desempeño de la IX Comisión Mixta Hispano Costarricense.</p> <p>Evaluar el desempeño de la cooperación española en el sector educación durante la vigencia de la IX Comisión Mixta.</p> <p>Evaluar el desempeño de la cooperación española hacia el socio MIDEPLAN durante la vigencia de la IX Comisión Mixta.</p>	MIDEPLAN	Área de Cooperación Internacional

<sup>34</sup> No previsto en la formulación original del proyecto, aunque se incluye a la CONAMAJ en los puntos focales en el Poder Judicial

Esta división provocó en la práctica una **“atomización” del proyecto en una serie de acciones realizadas de forma independiente, sin conexión entre ellas.**

La coordinación directa entre las instancias ejecutoras ha sido muy baja, incluso dentro de la misma institución ejecutora. La decisión de incluir al Poder Judicial y al Ministerio de Justicia (Vice-ministerio de Paz) como ejecutores de los componentes del sector Justicia están muy justificados, aunque posteriormente se trabajaran los componentes por separado pese a la intención de que el proyecto contribuyera a que trabajaran más coordinados todos los integrantes del sector Justicia. Más llamativo aún es el hecho, recabado durante la evaluación, de que entre las cinco instancias de MIDEPLAN involucradas la coordinación haya sido mínima, limitándose prácticamente la conexión entre los componentes a la relación que cada co-ejecutor tenía con el ACI-MIDEPLAN como instancia coordinadora del proyecto.

Independientemente de la valoración anterior, el proyecto ha tenido una **alta eficacia**, habiéndose obtenido gran parte de los productos previstos, lo que de acuerdo a los indicadores del marco lógico del proyecto permite suponer un grado alto de consecución de los resultados esperados del proyecto.

El componente de creación del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos no fue alcanzado, aunque se identifica un problema de diseño en el resultado y sus indicadores en relación a lo previsto en el POG, ya que las actividades previstas se limitaban a encuestas de satisfacción en dos servicios públicos, sin que se pueda esperar que con ello se logre crear un Observatorio, sino en todo caso contribuir a su creación.

Valorando la eficacia desde la perspectiva de cumplimiento del POG, el proyecto alcanzó las metas previstas en cada componente/macro-actividad. Cabe aquí hacer la excepción del Resultado 3. Rendición de cuentas mutuas. En el POG y en el Informe de Seguimiento del Proyecto (1er Semestre 2012) al que se tuvo acceso no aparece recogido el R.3, ni se ha tenido acceso a los productos de este resultado. El MAP 2011-2015 incluye una matriz de cumplimiento de las metas de la IX COMIX, y en el Acta de la X COMIX se anexa un “Balance de la IX COMIX”

**Los productos obtenidos tienen en su mayoría un potencial efecto multiplicador.** La elaboración de políticas, manuales, metodologías, documentos prospectivos de largo plazo, documentos de sistematización de experiencias piloto, etc., como los que se han desarrollado con el proyecto, tienen una mayor probabilidad de persistir en el tiempo y de tener una utilidad potencial alta (capacitaciones, aplicación en otros territorios, elaboración de Planes de desarrollo regional, etc.). En este sentido, el proyecto ha contribuido a dinamizar procesos de amplio alcance que estaban paralizados.

## 2. Valoración de la aplicación y cumplimiento de los aspectos transversales

**La aplicación de los objetivos transversales del MAP ha sido deficiente.** El MAP estableció como enfoques transversales 5 ejes: Género; Etnia; Migración; Desarrollo Municipal e Integración Regional, bajo el entendido de que toda intervención apoyada por la CE en el contexto de este MAP debía definir claramente sus implicaciones y resultados en cada uno de ellos. Estas dimensiones implicaban el desarrollo de indicadores apropiados para el seguimiento de los sectores de concentración. Se estableció realizar una revisión anual por parte Comité de Seguimiento Costa Rica / España.

Durante la evaluación no se ha logrado identificar ninguna estrategia de transversalización de estos enfoques, o alguna actividad específica orientada a definir los mecanismos para su aplicación, así como indicadores para su seguimiento. En los proyectos en los que se

En el caso del sector transversal de **Género**, se tenía previsto *llevar a cabo una estrategia de transversalización efectiva del enfoque de género, que implica actividades específicas en la programación operativa dirigidas a las mujeres para superar las desigualdades de género, con presupuestos específicos que aseguren su puesta en marcha; para ello se deberá elaborar una matriz específica de transversalización acompañada de estrategias definidas para su aplicación efectiva, en el que se compruebe la coherencia con los documentos estratégicos de referencia en materia de igualdad de Costa Rica, con indicadores que permitan hacer un seguimiento adecuado de los avances*. Costa Rica cuenta con una Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), con una institución rectora en la materia: el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Sin embargo, la participación del INAMU en la implementación del MAP ha sido muy poco significativa. La inclusión del enfoque de género en las actividades, resultados y productos de los proyectos no conllevó la revisión de los mismos por parte del INAMU, ni se han podido evidenciar capacitaciones a los funcionarios de MIDEPLAN y de los demás ejecutores de las subvenciones sobre cómo debe quedar patente la visión de la mujer y la equidad de género como componente transversal de todo proyecto.

Los **grupos y colectivos de atención preferente** por su situación de especial vulnerabilidad contemplados en el MAP (Mujeres en situación de vulnerabilidad; Población con discapacidad; Población Indígena; Población afro descendiente; Niñez y adolescencia; Población migrante) fueron priorizados, habiéndose dirigido a ellos gran parte del financiamiento disponible, con menor grado de atención específica a mujeres en situación de vulnerabilidad y niñez y adolescencia. En todo caso, si bien se puede asumir que la definición de las intervenciones enmarcadas en el MAP consideraron estos grupos meta prioritarios, no se ha podido identificar una estrategia o directriz generada desde la OTC-AECID o desde MIDEPLAN para priorizar esta población y aspectos metodológicos para el abordaje de sus problemas particulares.

Finalmente, los criterios transversales de **concentración geográfica** del MAP han sido considerados en su implementación (Poblaciones fronterizas: Zona de frontera con Nicaragua y Zona de frontera con Panamá; comunidades urbano-marginales de la Región Central y el corredor costero de la zona del Caribe -intervenciones puntuales-), habiendo tenido menor relevancia la zona fronteriza con Nicaragua, aunque las actuaciones no se han limitado a estas zonas.

### 3. Logro de los resultados de desarrollo previstos en el MAP

Para poder realizar este nivel de análisis, es relevante comenzar valorando la *evaluabilidad* del MAP en relación a sus Resultados de Desarrollo.

La identificación de los resultados de desarrollo a los que la CE pretende contribuir a través de sus diferentes intervenciones en el período que abarca el MAP fue producto de un proceso sostenido de deliberaciones entre una comisión del Gobierno de Costa Rica, integrada por representantes del MRREEC y de MIDEPLAN, y de la OTC-AECID con el apoyo del Grupo Estable de Coordinación (GEC).

En el MAP se establecieron una Matrices de Planificación, para cada uno de los sectores priorizados, en las que se definieron los resultados de desarrollo a los que contribuiría el MAP, con una serie de indicadores de proceso y de impacto junto con unas metas que permiten establecer su grado de éxito o fracaso, en las que se estima la contribución de la CE. Para estos indicadores se estableció una línea de base. Los valores nulos (0, o no existente) de la línea de base en la gran mayoría de los casos dificulta la valoración del logro de los resultados de desarrollo previstos, así como la consecuente identificación de tendencias que permitan orientar adecuadamente los esfuerzos para lograr los resultados esperados al

final del periodo de vigencia del MAP. La estimación de la contribución de la CE a los resultados resulta asimismo poco justificada.

Se observa una **notable desconexión entre los resultados de desarrollo del MAP y los objetivos y resultados de los proyectos**, lo que también dificulta la evaluación del logro de los primeros. Se percibe una intención de recoger estos resultados de desarrollo en las formulaciones de los proyectos, aunque no se reflejan claramente como tales ni se menciona como el proyecto contribuye a alcanzarlos, si bien se incorporan de algún modo aunque como parte de la redacción de los resultados o de las actividades<sup>35</sup>. En algunos casos, la contribución de los proyectos a algunos resultados de desarrollo es más claramente identificable, siendo el caso del proyecto del MCJ (sector Cultura) donde se refleja de una forma más evidente<sup>36</sup>.

La Matriz de Planificación del MAP orientada a Resultados de Desarrollo contempla principalmente las contribuciones por la vía de los Proyectos. Sin embargo, el proyecto de Cooperación Triangular (MRREEC), pese a usarse el instrumento de proyecto (Subvención del Estado) no se refleja en los resultados de desarrollo del MAP, que se limitan a los sectores priorizados (Bienestar Social, Modernización del Estado y Justicia, Cultura). Por el contrario, las contribuciones del Programa de revalorización del Patrimonio Cultural, otro instrumento de la CE que se incluyó en el MAP, son incluidas en la Matriz de Planificación, así como la aportación de las actividades del Centro Cultural de España, pero no se recogen otros instrumentos como la Cooperación Técnica, la Cooperación Descentralizada, las subvenciones a ONGD, o el Programa de Canje de Deuda, entre otros.

Por todo lo anterior, resulta difícil establecer una relación causa-efecto del MAP a los avances en el logro de estos resultados de desarrollo. No obstante se hace una valoración estimativa en términos de grado de avance, con base en la información disponible y recabada durante la evaluación. Se toman referencias de avance lo recogido en los Informes de Evaluación de Metas del PND por sector al primer semestre de 2013, elaborados por MIDEPLAN.

En la tabla siguiente se recogen los resultados de desarrollo por sector establecidos en el MAP, sus indicadores (incluyendo la aportación de la CE al mismo), su valor en la línea de base, y la estimación del grado de contribución del MAP al logro del resultado, con un “código de semáforo” (rojo/bajo; amarillo/medio; verde/alto). Se dejan en blanco aquellos de los que no se dispone de información para la valoración.

<sup>35</sup> Ej. en el proyecto Generando Oportunidades del IMAS, la actividad “construcción y/o mejora de centros y servicios de cuidado y desarrollo infantil” está claramente orientada al resultado de desarrollo “Conformar y desarrollar la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como sistema universal y financiamiento solidario”.

<sup>36</sup> RdD: Visualizar el aporte del sector artístico y cultural al desarrollo económico y social costarricense, mediante mecanismos de construcción y participación ciudadana. IOVs: Contar con una Política Nacional de Cultura con estrategia de planificación de mediano y largo plazo, y elaborar un borrador de Ley Nacional de Cultura. Establecer el Sistema de Información Cultural con 450 recursos culturales. Construcción de la Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica.

Sector / Resultado de Desarrollo	Indicadores	Línea de base (2009)	Grado avance
<b>Bienestar Social</b>			
Atención integral a las familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, mediante diversos servicios públicos, así como de la capacitación para el empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 20 mil familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social atendidas integralmente. Contribución CE: 2%</li> </ul>	0: En la actualidad no hay un programa de atención integral.	MIDEPLAN valora en 84,6 % el grado de cumplimiento de esta meta del PND
Promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100% comunidades y cantones prioritarios ejecutan 80 proyectos (2 por comunidad) de desarrollo comunal y bienestar social. Contribución CE: 2%.</li> </ul>	0: No hay proyectos, es un programa nuevo.	
Mejora de las capacidades de las mujeres para el ejercicio de su autonomía económica, el acceso a servicios de calidad, la atención y prevención de la violencia doméstica, para la reducción de las brechas de género, por medio de la implementación del Plan de la PIEG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100% de implementación de la primera etapa del Plan de la PIEG; Contribución CE: 10%.</li> </ul>	Ver Plan de Acción de la PIEG.	MIDEPLAN valora en 83% el grado de cumplimiento de esta meta del PND
Conformar y desarrollar la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil como sistema universal y financiamiento solidario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 15.000 niños y niñas adicionales, atendidos en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Contribución CE: 2%.</li> </ul>	0 (hay 20.000 de la etapa anterior).	MIDEPLAN valora en 68 % el grado de cumplimiento de esta meta del PND
Promover la Convivencia en los Centros Educativos de Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implantación de la Promoción de la Convivencia en la totalidad de los Centros Educativos del país. Contribución CE: Implantación de la Promoción de la Convivencia en 5 Centros Educativos de las áreas geográficas prioritarias.</li> </ul>	0	
<b>Modernización del Estado y Justicia</b>			
Mejora de la calidad de los servicios públicos en función de las necesidades de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 80% de los coordinadores de las UPI's considera que la coordinación y comunicación con el MIDEPLAN y otras UPI's han mejorado. Contribución CE: 10% costes elaboración metodologías + capacitaciones + seguimiento.</li> </ul>	0	

Sector / Resultado de Desarrollo	Indicadores	Línea de base (2009)	Grado avance
	<ul style="list-style-type: none"> <li>80% de los ciudadanos encuestados califican de muy buena o excelente la calidad de los servicios públicos. Contribución de la CE: Asesoría Técnica de Andalucía y financiación para el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.</li> </ul>	0	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>10% de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio desarrollan una carta de compromiso con el ciudadano. Contribución CE: 10% a la elaboración de la carta de compromiso tipo.</li> </ul>	0	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 3 procesos de discusión de resultados con la ciudadanía</li> </ul>	No hay	
Aumentar la utilización de los métodos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), como instrumentos pacíficos, participativos y extrajudiciales que facilitan la solución de conflictos a nivel nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>7 Casas de Justicia funcionando. Contribución CE: financiación de una 1 CJ (Pococi); 10% para elaboración metodología.</li> </ul>	11 (de la anterior etapa del programa de CJs)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.000 personas certificadas en RAC. Contribución CE: 10% costes capacitación (produc. materiales, docentes, gastos varios).</li> </ul>	0	
Promover y fomentar todas aquellas acciones necesarias para garantizar el mejoramiento al acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con un Plan Estratégico de Comunicación Pública que permita difundir los derechos de la población en estado de vulnerabilidad y los procedimientos que ésta debe seguir para garantizar y hacer realidad el disfrute de sus derechos. Contribución de CE: 50% de los costos logísticos 6 talleres anuales (24 en total) en las zonas fronterizas con Nicaragua y Panamá, las zonas urbano-marginales de la GAM y Costa Atlántica. 50% del diseño y elaboración de los contenidos de los materiales, la producción y reproducción de los mismos.</li> </ul>	0	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con dos Plataformas Integrales de Servicios de Atención a la Víctima (PISAV). Contribución de la CE: Cofinanciación de los estudios técnicos para el monitoreo y evaluación de la primera plataforma (a punto de entrar en operación); diseño de la segunda plataforma.</li> </ul>	0	

Sector / Resultado de Desarrollo	Indicadores	Línea de base (2009)	Grado avance
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con el Observatorio de medios de comunicación sobre Población Migrante y Refugiada. Contribución de la CE: Cofinanciación del costo del Observatorio.</li> </ul>	0	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con un protocolo de actuaciones que permita capacitar y sensibilizar a operadores judiciales orientado a la satisfacción de las necesidades de información y acceso a la justicia de las personas usuarias indígenas, mejorando de este modo la calidad del servicio. Contribución de la CE: Asesoría técnica para la elaboración del protocolo y talleres de validación del mismo en los territorios indígenas de la zona transfronteriza con Panamá. Impresión y difusión del protocolo por medio de talleres de sensibilización y capacitación en las zonas fronterizas con Panamá y Nicaragua. 50% de la elaboración del protocolo y 50% de los costos logísticos de los talleres</li> </ul>	0	
<b>Cultura</b>			
Generar procesos participativos y articulados de gestión cultural local y regional, que facilite la consolidación de una plataforma del Sector Cultura en las regiones, como instrumento de una cultura de paz.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar un programa de gestión sociocultural inclusivo, conformado por 446 actividades institucionales efectuadas de manera coordinada. Contribución CE: Financiación del 20% del coste diseño y planificación del programa, y del 5% de las actividades.</li> </ul>	0	
Promover el desarrollo de las artes escénicas, musicales, plásticas, audiovisuales y literarias, que incentiven la participación de todos los sectores, desde un enfoque de derechos humanos y sensibilidad cultural, que estimule la producción artística local y la responsabilidad empresarial para el Sector Cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar 10.236 actividades artístico-culturales y educativas. Contribución CE: Financiación 5% de las actividades (a través del CCE).</li> </ul>	0	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar 4 festivales de las Artes (2 nacionales y 2 internacionales). Contribución CE: Organización actividades propias en el marco de los festivales.</li> </ul>	0	
Visualizar el aporte del sector artístico y cultural al desarrollo económico y social costarricense, mediante mecanismos de construcción y participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con una Política Nacional de Cultura con estrategia de planificación de mediano y largo plazo, y elaborar un borrador de Ley Nacional de Cultura. Contribución CE: Financiación 8% coste elaboración PNC y borrador de Ley.</li> </ul>	0	

Sector / Resultado de Desarrollo	Indicadores	Línea de base (2009)	Grado avance
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer el Sistema de Información Cultural con 450 recursos culturales. Construcción de la Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica. Contribución CE: Financiación 8% coste creación SIC y CSCCR.</li> </ul>	0	
Promover el desarrollo de las industrias culturales, a través de mecanismos que incentiven el emprendedurismo y la generación de ingresos en proyectos artístico-culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiados 261 nuevos proyectos de emprendedurismo cultural. Contribución CE: Gestiones ante FONPRODE.</li> </ul>	171 (de la anterior etapa)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de un Programa Nacional de Emprendedurismo Cultural. Contribución CE: Financiación 5% coste elaboración PNEC.</li> </ul>	0	
Desarrollar acciones para la revalorización del patrimonio cultural, a fin de incentivar la participación de la comunidad, no solamente como espectadores, sino como protagonistas del fomento y respeto de las diversas manifestaciones artístico- culturales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutado el 100% del programa de revalorización del Patrimonio Cultural, conformado por 5 proyectos. Contribución CE: Financiación 50% de 1 proyecto<sup>38</sup>; AT para posible creación Escuelas Taller.</li> </ul>	0	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dedicar 328 horas de transmisión al año para programas que promuevan la identidad cultural costarricense. Contribución CE: Aportación de un 10% de dichas horas a través de Radio Farolito.</li> </ul>	0	



## 4. Conclusiones

- Se observa una notable desconexión entre los resultados de desarrollo del MAP y los objetivos y resultados de los proyectos ejecutados. La medición de los resultados de desarrollo del MAP se ve limitada por esta insuficiente correlación entre ambos.
- Los indicadores de los resultados de desarrollo parten en su gran mayoría de una línea de base nula (valor cero), siendo esto poco consistente con el criterio de que, en países de renta media, las intervenciones de la CE deben concentrarse en la consolidación de los logros alcanzados en el desarrollo humano integral.
- Los resultados de desarrollo del MAP contemplan principalmente las aportaciones a los mismos por la vía de los Proyectos subvencionados, y no incluye las de otros instrumentos de la CE que se implementan en el país.
- La estimación de la contribución de la CE a los resultados de desarrollo del MAP no está suficientemente justificada. No se tuvo acceso a mediciones de las instituciones costarricenses sobre los avances en los indicadores
- Pese a estas limitantes para una valoración objetiva de su logro, presuponiendo que la aportación de la CE se ha correspondido con la aportación de Costa Rica en la proporción estimada, se considera que con las subvenciones ejecutadas se ha logrado un avance medio en los resultados de desarrollo esperados con la implementación del MAP.

## 5. Recomendaciones y lecciones aprendidas para el futuro de las intervenciones

- La gestión por resultados de desarrollo obliga a definir inequívocamente cómo y en qué medida las acciones contribuyen a su logro. Establecer resultados de desarrollo como una finalidad en sí misma no aporta un valor agregado a la cooperación internacional.
- Para futuras subvenciones en el marco de la X COMIX (o en futuras Comisiones Mixtas), se debe establecer claramente las vinculaciones y correlación entre sus objetivos y resultados y los resultados de desarrollo del MAP a los que contribuirá.
- Aprovechando la elaboración del nuevo PND, es recomendable levantar, bajo coordinación de MIDEPLAN y con la colaboración de la OTC-AECID y de las instituciones de Costa Rica implicadas, una medición actual de los indicadores de los resultados de desarrollo del MAP, considerando la totalidad de acciones que el Estado costarricense haya realizado desde 2011.
- Es necesario fortalecer la capacidad de MIDEPLAN para dar seguimiento al MAP. Para ello, se recomienda diseñar e implementar un Sistema de seguimiento y monitoreo del MAP, definiendo instrumentos estandarizados que las instituciones utilizarán para suministrar la información.

## VI. EVALUACIÓN DE CUARTO NIVEL: VALORACIÓN DEL PROYECTO “GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, FASE 1”

### 1. Descripción del objeto de estudio

#### 1.1 Datos generales

Título del Proyecto: GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN COSTA RICA

Clave y Sector AECID: PS 1 Gobernabilidad Democrática

Código y Sector CAD: 151-15110

Contraparte: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

Otras Entidades participantes: Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local, Gobiernos Locales, FUNDEVI, Ministerio de Justicia y Paz, Comisión de Acceso a la Justicia de la Asamblea Legislativa, Poder Judicial.

Proyecto Presentado por: Área de Cooperación Internacional del MIDEPLAN.

Fecha e instrumento de aprobación: Concesión de subvención de cooperación internacional. 25 de noviembre de 2011. Expediente nº 03000866/1342/11

Periodo Total de Ejecución de Proyecto: 24 Meses

Fechas previstas de inicio y finalización: diciembre 2011 – noviembre 2013

Fechas reales de inicio y finalización: abril 2012 – marzo 2014

Coste Total: 672.880 € (seiscientos setenta y dos mil ochocientos ochenta euros)

Aportación AECID: 517.600 €

- 388.200 € gastos corrientes
- 129.400 € gastos de inversión

Otras aportaciones: instituciones beneficiarias: MIDEPLAN y Poder Judicial en especie (recursos humanos y medios materiales requeridos para la realización de las actividades previstas).

#### 1.2 Objetivos y resultados previstos

El proyecto tiene como objetivo general la *“mejora de la gobernabilidad democrática del país (...) mediante el fortalecimiento de la institución rectora en materia de planificación nacional, MIDEPLAN, y la mejora del acceso universal a la Justicia como mecanismo para garantizar los procesos de Gobernabilidad Democrática”*.

Su **objetivo específico** es *“(generar) herramientas que ajustan los servicios prestados tanto por MIDEPLAN como por el Poder Judicial a las necesidades de la ciudadanía”*.

Persigue dos **resultados**, que se conseguirían mediante las siguientes acciones:

- **R.1 Fortalecer la gestión del MIDEPLAN**
  - El estudio de la viabilidad de la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales
  - La prospectiva de planificación a largo plazo
  - La elaboración de una política de cooperación internacional
  - La integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local
  - El estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo.
- **R.2 Mejorar el Acceso a la Justicia**
  - Apoyo a la construcción de “Casas de Justicia” (modelo de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC).
  - Inclusión del enfoque de Interculturalidad-Participación Ciudadana dentro de los procedimientos judiciales.

### 1.3 Actores involucrados. Componentes, sub-componentes y ejecutores

El proyecto es ejecutado por MIDEPLAN como entidad beneficiaria, pero en la práctica se divide en tres ejecutores principales para los dos resultados: **MIDEPLAN (R.1)**, **Vice Ministerio de Paz (R.2)** y **Poder Judicial (R.2)**, que a su vez distribuyen las metas entre diferentes instancias internas.

En la tabla siguiente se resume la estructura del proyecto en resultados, componentes/metás, y ejecutores.

Resultado	Componentes / Metas	Institución ejecutora	Instancia a cargo
Fortalecer la gestión del MIDEPLAN	Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales	MIDEPLAN	Área de Modernización del Estado (AME)
	Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo		AME / Unidad de Estudios Especiales
	Prospectiva de planificación a largo plazo		Despacho del Ministro Área de Planificación del Desarrollo / Unidad de Análisis Prospectivo
	Elaboración de una Política de Cooperación Internacional		Área de Cooperación Internacional (ACI)
	Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local		Área de Planificación Regional
Mejorar el Acceso a la Justicia	Creación de “Casas de Justicia” (modelo de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC)	Ministerio de Justicia y Paz	Vice-ministerio de Paz
	Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales	Poder Judicial	Sub Comisión de Derechos Indígenas
	Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica <sup>37</sup>		Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)

<sup>37</sup>No previsto en la formulación original del proyecto, aunque se incluye a la CONAMAJ en los puntos focales en el Poder Judicial

## 2. Análisis del diseño

### 2.1 Ajustes a la formulación inicial

La formulación de proyecto fue un proceso conjunto llevado a cabo entre MIDEPLAN y la OTC-AECID, en el segundo semestre de 2011. La evaluación tuvo acceso a dos versiones del documento de formulación; en la primera versión se incluía un tercer resultado, “Facilitar la rendición mutua de cuentas”, orientado a evaluar el desempeño de la IX Comisión Mixta Hispano Costarricense, pero fue eliminado en la formulación final que fue aprobada. Asimismo, en la primera versión el componente a cargo de AME/UEE-MIDEPLAN la meta era la creación de un observatorio de la calidad de los servicios públicos, habiendo sido ajustada en la versión final al *estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo*.

Estas modificaciones, si bien son entendibles en un marco de negociación, apuntan a la -ya mencionada en el anterior nivel de la evaluación- participación directa de la OTC-AECID en la formulación de los proyectos subvencionados, y a la premura con que fueron formulados, generándose la necesidad de hacer ajustes (aparentemente, a demanda de MIDEPLAN) a los as metas previstas inicialmente, ya fuera por la improbabilidad de alcanzar la meta prevista (creado un Observatorio de servicios públicos) mediante el proyecto aunque sí de contribuir a ello, o por discrepancias sobre la conveniencia de las actividades (evaluación de la IX COMIX).

### 2.2 Lógica de la intervención

A juicio del equipo evaluador, la lógica de la intervención tiene debilidades de diseño. El marco lógico del proyecto recoge de manera general las actividades a realizar, pero no se identifica una lógica integral de la intervención. Esto se observa desde la redacción del objetivo específico (en teoría, objetivo de desarrollo) en términos de “generación de herramientas”, siendo en todo caso estas un medio para “mejorar los servicios” pero no una finalidad en sí mismas, hasta la redacción de los resultados, por el contrario en términos muy amplios y con un enfoque más de desarrollo (fortalecimiento de la gestión, mejora del acceso a la Justicia).

Aparte de la división en dos resultados sin aparente vinculación entre sí (aparte de su contribución a la mejora de la gobernabilidad democrática del país)<sup>38</sup>, en cada uno de ellos el sistema de indicadores es la relación de productos esperados, sin que existan indicadores que midan el resultado en términos de aplicación de dichos productos. A esto contribuye la redacción de los resultados en términos muy generales.

Hubiera sido deseable establecer una secuencia lógica más amplia, del tipo que a partir del uso de los productos (*outputs*) obtenidos con las actividades realizadas los medios empleados (*inputs*) se alcanzaran unos indicadores de medición de los resultados (*outcomes*), entendidos estos como “la diferencia que se logra con los productos” y que estos a su vez estuvieran relacionados con los resultados de desarrollo del MAP a los que se contribuye (impactos del proyecto).

Excepción de lo anterior (o ejemplo de lo que hubiera sido deseable) sería el indicador del R.2 “Al menos 75 casos de RAC atendidos”, en la medida que define cuantitativamente una meta esperada a con el uso de los productos obtenidos (creación de Casa de la Justicia de Pococí, elaboración de estudios de

<sup>38</sup> Cabe mencionar que si bien el instrumento utilizado es el de Proyecto, en parte de la documentación revisada (ej. ROP) se refiere a la intervención como Programa, lo que daría más lógica a la división en componentes independientes, sin que de todas formas evitara la necesidad de tener objetivos programáticos.

conflictividad del Cantón, capacitación de mediadores, etc.), aunque no se establece la línea de base o se aclara si se refiere exclusivamente a la Casa de la Justicia de Pococí que se haría con el proyecto.

Estas debilidades de diseño limitan la *evaluabilidad* del proyecto, en particular su pertinencia (de las acciones para el logro del resultado), sostenibilidad (apropiación, replicabilidad) e impacto (utilización de los productos y efecto en la mejora de los servicios de MIDEPLAN y el Poder Judicial).

Cabe mencionar no obstante que el ACI-MIDEPLAN y la OTC-AECID buscaron mitigar estas debilidades mediante el diseño posterior de una matriz de seguimiento, aspecto que se aborda en el epígrafe correspondiente más adelante en el informe.

### 3. Análisis de la Implementación del proyecto

La gestión del proyecto no como un todo si no como una suma de partes, unido a la escasa operatividad del CSP, provocó **en la práctica una “atomización” del proyecto en una serie de acciones realizadas de forma independiente, sin prácticamente ninguna conexión entre ellas**. De hecho, en la mayoría de las instancias ejecutoras se refieren a su componente (que en el POG corresponde a una actividad) como “proyecto”. Por tanto, para comprender y evaluar el proyecto en su conjunto es necesario hacer una revisión de cada sub-componente. A continuación se incluye una breve descripción de cada sub-componente y los aspectos más destacados de su implementación.

#### 3.1 Resultado 1. Fortalecer la gestión del MIDEPLAN

##### 3.1.1 Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales (AME-MIDEPLAN)

Implementado por el AME-MIDEPLAN como Secretaría Técnica Ejecutiva del proceso de transferencias (Ley 8801), este sub-componente tenía como propósito era verificar si era posible aplicar la Ley, valorando los impactos de hacerlo, y analizar si las Municipalidades eran capaces de asumir esos servicios, así como la capacidad del Gobierno Central. Los estudios realizados generaron recomendaciones de modificaciones a la Ley.

Se tenían seis productos previstos.

1. Compendio de todas las Leyes y sentencias relacionadas
2. Marco jurídico de las instituciones públicas (competencias)
3. Análisis de capacidades municipales (análisis macro y muestra de las más significativas)
4. Posibles competencias a ser transferidas
5. Definición de dos Proyectos de Ley nuevos para transferencia de competencias.
6. Estrategia de aplicación de las dos leyes

El resultado inicial (productos 1-4) mostró poca viabilidad para las transferencias, por falta de recursos y asimetrías entre Municipalidades, decidiéndose en función de ello no desarrollar los productos 5 y 6, y reorientándose los recursos a hacer un Proyecto sustitutivo de la Ley 8801 (para hacerla más flexible) y un primer proyecto de Ley para transferencia de competencias en materia de infraestructura educativa.

Los productos obtenidos están teniendo una utilización adecuada. Los productos realizados en este sub-componente han tenido alta divulgación entre las autoridades y con otros actores sociales relacionados, y ha contribuido a reforzar la voluntad política de apoyar a la descentralización. MIDEPLAN está

haciendo incidencia en la Asamblea Legislativa con el Proyecto sustitutivo de la Ley 8801, para introducir varios proyectos de Ley para descentralización (ej. proyecto sustitutivo de la Ley de Red Vial Cantonal).

### ***3.1.2 Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo (UEE-AME-MIDEPLAN)***

Históricamente la UEE de MIDEPLAN ha realizado distintos estudios donde se busca obtener la percepción de los usuarios de distintos servicios brindados por el Estado; sin embargo, estos estudios han sido contratados a agentes externos. Esto generó dos inconvenientes: la dependencia de consultores externos para la aplicación de diferentes metodologías para recopilar la información, y una limitación de los funcionarios de la unidad para realizar estudios de percepción.

Inicialmente (POG) se tenía previsto hacer el estudio sobre los EBAIS, pero no se llegó a un acuerdo con la CCSS y se modificó al servicio de residuos sólidos, también en el marco de servicios públicos en el sector Salud, en apoyo al Ministerio de Salud para la implementación de la Ley de Gestión de los Residuos Sólidos (Ley 89-39), para evaluar la percepción de los usuarios del servicio brindado por el mismo, como ente rector, por lo que se decidió incluirlo como plan piloto para la aplicación de la metodología.

El estudio se coordinó estrechamente con el Área Ambiental del Ministerio de Salud. Se decidió hacerlo mediante un Convenio (contratación directa) con la UCR, por su experiencia en estudios similares, lográndose un buen encaje entre alcances/presupuesto. Se encuestó a todo el universo de instituciones (Municipalidades y Consejos Municipales) y empresas públicas y privadas, y para los *recuperadores* y *recolectores* y para usuarios se aplicó en una muestra.

El resultado del estudio, que incluye un sistema de indicadores de calidad del servicio, tiene una alta utilidad potencial, pues permitirá al Ministerio de Salud decidir las acciones/medidas necesarias para el servicio público de gestión de residuos, y monitorear su calidad. Asimismo, este estudio aporta elementos para la definición futura de un Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos.

Los productos obtenidos tienen potencial para ser replicados. La capacitación dada por la UCR al personal de la UEE y la transferencia de los instrumentos y herramientas utilizados en el estudio, permite suponer una apropiación metodológica en la UEE-MIDEPLAN adecuada para realizar nuevos estudios de percepción de otros servicios públicos

### ***3.1.3 Prospectiva de planificación a largo plazo (UAP-APD-MIDEPLAN)***

El producto de este sub-componente excedía la capacidad del proyecto en sí, y se enmarcaba en un ambicioso proyecto gubernamental iniciado a finales de 2010, para elaborar un documento prospectivo llamado “Costa Rica, Visión de largo plazo”, incluido en el PEI 2010-2015.

Ya se había hecho avances con el ILPES para firmar convenio para la metodología a usar. El sub-componente vino a apoyar dicho proceso, cuya continuidad era incierta. El resultado de la Encuesta Nacional 2011 orientó los talleres temáticos que había que realizar para la construcción de la visión, para los que no había financiación, financiándose con el proyecto la logística y materiales para 7 de los 12 talleres temáticos pendientes. La facilitación de los talleres corrió a cargo de personal de los diferentes Ministerios involucrados.

En 2012 se concretó el documento “Costa Rica, Visión de largo plazo”, pero en cambio en la cartera ministerial en 2012 afectó a su apropiación y divulgación, con una nueva orientación que desechó el documento, elaborándose y publicándose, de forma paralela y sin participación de la UAP-APD-

MIDEPLAN, el documento “Objetivos Desarrollo Nacional 2030” a finales de 2013. Este documento, si bien recoge metas y objetivos del “Costa Rica, Visión de largo plazo”, no lo cita ni menciona el proceso seguido en su elaboración con el apoyo de la CE por medio del proyecto. Con la entrada del actual Gobierno 2014-2018, parece haberse retomado el interés en retomar el documento “Costa Rica, Visión de largo plazo”, de cara a los planes sectoriales y los planes regionales de largo plazo.

El sub-componente también apoyó financieramente la participación de personal de la UAP-APD-MIDEPLAN a seminarios de prospectiva y capacitaciones en el extranjero<sup>39</sup>, así como la realización de talleres de capacitación de series de análisis de tiempo para 11 funcionarios de MIDEPLAN, y en diseño de escenarios a futuro.

Si bien el proyecto solo hizo un aporte pequeño en logística y materiales, su costo de oportunidad es valorado muy positivamente por MIDEPLAN, al evitar una probable pérdida del esfuerzo realizado anteriormente, habiendo servidos estos recursos del proyecto para dinamizar nuevamente el proceso.

Se identifican también efectos multiplicadores de las capacitaciones realizadas y el apoyo a la participación de personal del AME-MIDEPLAN en foros y seminarios, al fortalecer el trabajo en redes y el acceso a nuevas oportunidades formativas.

### **3.1.4 Elaboración de una Política de Cooperación Internacional (ACI-MIDEPLAN)**

MIDEPLAN como ente rector de la Cooperación internacional tenía debilidades para ejercer un adecuado sistema de seguimiento y monitoreo, básicamente por no tener un sistema de información que genere reportes en diversos temas y porque no existían las capacidades para gestionar por resultados y hacer un seguimiento orientado a los logros más que a las actividades. Costa Rica no tenía un marco legal que ordene la Cooperación Internacional ya sea como donante o como receptor; existían decretos y normativas pero no un marco general con una visión integral. Para paliar esta situación, el proyecto apoyó el proceso liderado por el ACI-MIDEPLAN para la elaboración de la Política de Cooperación Internacional.

Este proceso se llevó a cabo, involucrando consultas (talleres multisectoriales) a las principales instituciones del Estado, y en coordinación con el MRREEC. Como resultado del proceso, se dispone de una Política Nacional de Cooperación Internacional que *aspira a orientar futuras áreas de diálogo, cooperación y fortalecimiento de las capacidades nacionales para un horizonte de 10 años, tomando en consideración el hecho de que Costa Rica es cada vez más un país con rol “dual”, es decir, oferente de asistencia técnica y receptor de cooperación no reembolsable*, y que incluye *Planes de Acción que permitan implementar los grandes lineamientos y directrices de la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica para el próximo período de Gobierno*<sup>40</sup>.

Con el sub-componente también se realizó un taller de capacitación en Gestión orientada a resultados de desarrollo (GORD), que no estaba previsto inicialmente en el POG, pero que está justificado en la incorporación del enfoque de GORD en las directrices emanadas de la Política Nacional de Cooperación Internacional elaborada. En este sentido, se valora positivamente la reorientación de los recursos del sub-componente, en beneficio del impacto y sostenibilidad del producto principal (la Política).

Igualmente, se adquirió equipo de cómputo y equipo audiovisual para el ACI-MIDEPLAN.

<sup>39</sup> Seminario de prospectiva en México; jornadas de visión de largo plazo en Chile; curso de “Planificación, Gobierno y Desarrollo” en Guatemala (ILPES-AECID)

<sup>40</sup> Tomado de matriz de seguimiento del proyecto. ACI-MIDEPLAN y OTC-AECID

### 3.1.5 Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local (ADR-MIDEPLAN)

Históricamente la planificación del país se había realizado con una mentalidad centralista. Con la reactivación en la Administración Chinchilla del proceso de planificación regional, MIDEPLAN puso en marcha la instalación de oficinas regionales para impulsar esos procesos, sin embargo el personal contratado no contaba con las herramientas que permitieran integrar los procesos de planificación, por lo que se hacía necesario unificar/nivelar conceptos, darles herramientas y capacitarlos para que pudieran afrontar los retos asumidos.

En este contexto, y con un claro respaldo de la jerarquía de MIDEPLAN, el proyecto incluyó este sub-componente orientado a *desarrollar herramientas para la integración de los procesos de planificación local, regional y nacional*. Con ello se pretendía dotar a las sedes regionales de bases conceptuales para la construcción de visiones colectivas de desarrollo regional y sistemas de monitoreo de planes regionales y locales, poniendo a disposición herramientas que fueran utilizadas en la elaboración de dichos planes. Con el sub-componente se dio apoyo para la capacitación de personal del APR-MIDEPLAN, en el marco de un Convenio ya existente entre MIDEPLAN y el ILPES.

ILPES elaboró la Metodología para elaboración de Planes de Desarrollo Regional, que fue validada por MIDEPLAN, y dio una capacitación (mediados de 2012) dirigida a todo el APR a nivel central y a nivel regional (en total, 20-25 personas). El proyecto cubrió los costos de viajes y de logística.

Los productos obtenidos están teniendo utilidad<sup>41</sup> y se identifica una fuerte apropiación institucional de los mismos. Desde el APR-MIDEPLAN se valora muy positivamente la herramienta y la formación recibida; ha habido poca rotación del personal capacitado, por lo que la capacidad adquirida permanece en la institución, y se considera que las habilidades y destrezas adquiridas les capacita para formar a nuevo personal, en caso de una alta rotación.

Este sub-componente tenía *a priori* potenciales sinergias con el de visión prospectiva desarrollado por la UAP-APD-MIDEPLAN. El APR colaboró activamente en el levantamiento de información en las regiones para la elaboración del documento “Costa Rica, visión de largo plazo”, pero sin la motivación fuera buscar complementariedades entre componentes del proyecto. Por el contrario, dicho documento tiene poca utilidad en la planificación regional del APR-MIDEPLAN, fueron procesos poco sincronizados, y la planificación regional no tiene un enfoque sectorial tan marcado.

## 3.2 Resultado 2. Mejorar el Acceso a la Justicia

### 3.2.1 Creación de “Casas de Justicia”; modelo de Resolución Alternativa de Conflictos – RAC- (Viceministerio de Paz)

La preocupación por la mora judicial ha sido una de los motores permanentes de la promoción de los medios alternos de resolución de disputas, como la mediación. Es por ello que el programa Casas de Justicia nació con la finalidad de que a través del dialogo abierto las personas puedan alcanzar un acuerdo legal y resolver sus diferencias sin necesidad de plantear demandas en los Tribunales de Justicia. La zona de Pococí es especialmente sensible ya que los conflictos son mayores y más intensos que en Limón, donde ya se tiene una Casa de Justicia.

<sup>41</sup>La metodología fue aplicada en la elaboración del Plan de Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte (2012-2013), proceso que sirvió para demostrar su validez y para hacerle algunos ajustes necesarios.



En este contexto, el sub-componente responde a la prioridad del Viceministerio de Paz (VMP) de realizar acciones comunales en el Cantón Pococí y crear una Casa de Justicia (CdJ) en Guápiles. Adicionalmente, en el PND Pococí era Cantón prioritario para fortalecer la cultura de paz, y había una demanda de la Municipalidad y del MCJ para atender este tema.

Para la creación de la CdJ de Pococí se siguió un proceso metodológicamente adecuado, partiendo de una serie de estudios previos situacionales (mapeo institucional, mapeo conflictual) que confirmaron la pertinencia de la intervención, capacitando a mediadores de la comunidad, y haciendo promoción y comunicación del modelo RAC, acciones para las que no se tenían recursos y los fondos de CE fueron una oportunidad. En la subvención se incluyó la contratación de un coordinador de la CdJ de Pococí, para dar tiempo a crear la plaza que sería después asumida por el VMP.

En la evaluación se ha podido evidenciar documentalmente el logro de lo siguiente:

- Contratación del Coordinador de la CdJ de Pococí
- Diagnóstico / mapeo conflictual de los cantones Pococí, Siquirres, Guácimo y Talamanca –edición impresa-
- Diagnóstico / mapeo institucional
- Capacitación a 30 mediadores –con impresión de manual-
- Remodelación del área para la CdJ de Pococí (dentro de la Casa de Cultura<sup>42</sup>)
- Equipamiento de la CdJ de Pococí
- Acciones de comunicación de las CdJ y el modelo RAC a nivel nacional (vallas publicitarias –nivel Pococí- afiches –nivel nacional-, campaña de radio y TV –nivel Pococí)
- Campaña de promoción/divulgación en escuelas y colegios para sensibilizar en RAC y cultura de paz, dirigida a estudiantes y docentes, y a la Municipalidad.

La intervención ya está mostrando efectos. Aunque no se dispone de una línea de base de RACs originados en Pococí y alrededores que son resueltos en San José o en Limón, desde que la CdJ de Pococí fue autorizada para hacer mediaciones (octubre 2013) hasta final de 2013 se hicieron 2 mediaciones y en el I Cuatrimestre de 2014 se hicieron 5 mediaciones; los reportes extraoficiales de la CdJ de Pococí es que el número de mediaciones realizadas sigue poco a poco al alza. Comparándola con la CdJ de Limón (31 mediaciones en el I Cuatrimestre de 2014) se puede pensar que los 75 RAC al año en Pococí que se incluyó en el marco lógico del proyecto es un indicador que podrá alcanzarse en un tiempo prudencial<sup>43</sup>.

El sostenimiento de la CdJ de Pococí está incluido en el presupuesto del VMP, aunque aparentemente el Gobierno actual le da menor relevancia al RAC. Existe un riesgo para la sostenibilidad de la intervención, ya que el Viceministerio de Paz contempla la construcción de otra Casa de Justicia en Pococí<sup>44</sup>, sin asegurar que podrán cubrir los costos de operación de ambas instalaciones. Es necesario además reforzar la parte de divulgación y la promoción del modelo..

La complementariedad/coordinación con el sub-componente de la Subcomisión de pueblos indígenas fue baja, no obstante la atención a los aspectos particulares de la población indígena se hizo mediante “gestores comunitarios” en Talamanca.

<sup>42</sup> Se firmó un Convenio con el MCJ para la cesión del espacio, con una duración de 4 años con posibilidad de prórroga

<sup>43</sup> En todo caso, si no se alcanza podría también significar que se ha trabajado bien en la promoción de cultura de paz, reduciendo la conflictividad y por tanto el número de mediaciones.

<sup>44</sup> El “Programa para la Prevención de la violencia y promoción de la inclusión social”, financiado por el BID (Decreto Legislativo N.º 9025) contempla la construcción de una “Centro Cívico por la Paz” que incluirá la operación de la Casa de Justicia.

### **3.2.2 Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales (Sub Comisión de Derechos Indígenas)**

El escaso conocimiento de la población indígena sobre el funcionamiento del Poder Judicial, que se traduce en inducción de errores y gastos innecesarios por parte de los interesados en la resolución de causas, así como el incremento de la judicialización de los conflictos y un desconocimiento por parte de los funcionarios judiciales de la cosmovisión indígena, motivaron la inclusión en el proyecto de este componente a cargo de la Sub Comisión de Derechos Indígenas del Poder Judicial.

La intervención se orientó al fortalecimiento de la Comisión de Accesibilidad y Acceso a la Justicia en materia indígena, de población Bribri y Cabécar, capacitando a funcionarios judiciales y líderes comunales indígenas con la finalidad de que la justicia tradicional indígena pueda ser incorporada a la formación de los operadores de justicia en el cantón de Talamanca.

Con ello se busca mejorar el acceso a la justicia de población indígena, dando a conocer los medios de resolución de conflictos desde la perspectiva indígena, reconocerlos y reforzar los Tribunales de Derecho Propio, y a su vez acortar los plazos de los procedimientos judiciales y acercar la Administración de Justicia a las comunidades indígenas.

Se obtuvieron los siguientes productos:

- Talleres de capacitación a funcionarios judiciales y población indígena, de los Circuitos Judiciales II de Limón Centro y de Bribri. Los facilitadores de los talleres fueron personal de la Fiscalía y la Defensoría Pública. La metodología se adaptó para hacerla más gráfica y de transmisión oral y visual.
- Equipamiento de las oficinas de los defensores, fiscales y jueces en Talamanca, y para que puedan hacer las audiencias en las comunidades.
- Cuñas radiales en idioma Bribri y Cabécar. Se coordinó con el Instituto de Radio para la capacitación de los locutores. Se daba información sobre lo que ofrece y como acceder a los servicios del Poder Judicial. Las traducciones se hicieron con apoyo de las propias comunidades.

Los documentos no se tradujeron como estaba previsto, puesto que en las poblaciones indígenas operan mecanismos de tradición oral.

De acuerdo a todos los informantes clave, la intervención del proyecto está generando efectos positivos: hay una mayor de atención por parte de los indígenas para tratar sus asuntos por medio del Poder Judicial, aun respetando sus Tribunales de Derecho Propio; los defensores están aplicando la “cosa juzgada” cuando observan que las comunidades ya las han resuelto; están aumentando el número de audiencias realizadas en las comunidades; los protocolos de actuación se están adaptando; está aumentando la concienciación en los operadores de Justicia sobre la aplicación de las leyes indígenas en la resolución de conflictos, que operen sus lógicas; el proyecto permitió un encuentro de los integrantes del Poder Judicial (OIJ, Fiscalía, Defensoría, jueces, Policía, etc.) y un mayor entendimiento de la legislación que rige a nivel interno a la población indígena, aumentando la conciencia de la necesidad de aplicar la normativa indígena y de darles asistencia técnica gratuita; en las actividades se respetó la cosmovisión indígena, mostrando respeto a sus propias leyes siempre que no irrespeten los derechos fundamentales o sean ilegalidades que no tienen que ver con su cosmovisión; desde el ámbito judicial el proyecto reforzó la importancia de la “cosa juzgada material”, validando decisiones de los Tribunales de Derecho Propio, especialmente en materias como derecho agrario y tenencia de tierra, que se manejan con reglas diferentes a las de los no indígenas.

La rotación del personal en el Poder Judicial afecta a la **sostenibilidad de estos efectos**, por lo que la capacitación debe ser continua. Asimismo, para fortalecer los logros obtenidos es necesario traducir las leyes a las lenguas indígenas, y reforzar los medios de los Consejos de Ancianos para desplazarse y para remunerar desde el Estado a los “operadores de derecho indígena”.

La implementación del sub-componente implicó una alta dedicación de los integrantes de la Sub-Comisión, adicional a su jornada laboral y no remunerada. Esta aportación no fue valorada económicamente en el presupuesto del proyecto. Estas necesidades de recurso humano para poder realizar una intervención similar en otras comunidades indígenas y para consolidar la realizada en Talamanca deben ser consideradas adecuadamente para no afectar a la posible replicabilidad del proyecto y a la sostenibilidad de lo logrado en Talamanca.

Para aumentar los efectos de este tipo de intervención, el abordaje con las poblaciones indígenas debe ser muy *horizontal*: visitarlos, compartir con ellos, preguntarles. Asimismo, es importante reforzar la sensibilización de los operadores de Justicia, para que apliquen más y mejor los instrumentos internacionales relacionados con derecho de poblaciones indígenas. Un mayor involucramiento de otras instituciones (PANI, INAMU, UNA, UCR, Migración, otros) es también deseable

### **3.2.3 Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica (CONAMAJ)**

Con esta intervención, se espera contribuir a un cambio de una *cultura institucional* hacia una más democrática e inclusiva, ampliando el conocimiento y la confianza de la población costarricense sobre el Poder Judicial. Del mismo modo, se espera fortalecer a CONAMAJ como un ente articulador de la institucionalidad responsable del acceso a la Justicia, dotándola de herramientas que permitan un mayor acercamiento con los ciudadanos.

El concepto de *Participación Ciudadana* en la Justicia es más de participación cívica que de resolución de conflictos. Es un foco más político, que trata de promover la rendición de cuentas, auditoría social, control político, dialogo, incidencia política, etc.

La inclusión de este sub-componente en el proyecto sirvió para apoyar un proceso ya en marcha. Se había hecho un proyecto piloto en región Huétar Norte, que sirvió como laboratorio para identificar cómo y de qué forma la población quería implicarse. Este proceso tuvo logros importantes, como elegir democráticamente la Comisión de Usuarios del Poder Judicial en la región. El proceso les dejó lecciones aprendidas, como la necesidad de apoyo técnico para fortalecer estas comisiones ciudadanas, la importancia de adaptar los procesos a las diferentes singularidades de las zonas y de ir cambiando a una visión de los jueces como funcionarios más apegados a las realidades de la sociedad.

Con esa experiencia acumulada, para el segundo proyecto del Programa de Participación Ciudadana se decidió destinar los recursos de la CE de esta subvención, en el II circuito de la Región Huétar Atlántica (Siquirres, Guácimo, Pococí), pues había demanda de esa zona, y se daban mejores condiciones en cuanto a organización comunal y capacidad y recursos del Poder Judicial.

Con los recursos disponibles se realizaron una serie de consultorías con las que se obtuvieron los siguientes **productos**:

- Diagnóstico institucional sobre participación ciudadana e identificación de actores internos y externos en el II Circuito Judicial de Limón
- Sistematización de los Círculos de Diálogo con funcionarios judiciales del II Circuito Judicial de Limón
- Estrategia para el establecimiento de alianzas intersectoriales para la promoción de una cultura de participación ciudadana en instituciones públicas.
- Diseño de un marco estratégico y fundamentos políticos para el Programa de Participación Ciudadana en el Poder Judicial
- Diagnóstico sobre las capacidades con respecto a la participación ciudadana de grupos organizados de los cantones de Pococí, Siquirres y Guácimo, y diseño de una línea de base de proyecto para evaluar la implementación del modelo de participación ciudadana en el II Circuito Judicial de Limón.
- Elaboración de material interactivo digital sobre el Poder Judicial dirigido a personas jóvenes (juego interactivo “Justicia en acción”).
- Realización de 13 talleres dirigidos a ciudadanía (8) y a funcionarios judiciales (5) para potenciar la participación ciudadana en el sistema de administración de Justicia.
- Diseño y validación de la Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial
- Adaptación de documento de educación legal popular, con mediación pedagógica y diagramación.
- Estrategia divulgativa y formativa para la operacionalización de la política institucional de participación ciudadana, dirigida a lo interno del Poder Judicial.

El diseño de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial implicó un fuerte proceso de consulta y participación. Se espera que la Política sea presentada a Corte Plena antes de final de 2014.

La CONAMAJ ha mostrado capacidad de adaptar la ejecución del componente a las necesidades observadas en los estudios realizados. Por ejemplo, los talleres fueron una necesidad identificada en los Diagnósticos sobre participación ciudadana.

Este aporte de la CE fue importante para dar continuidad a la iniciativa de la CSJ de fortalecer la participación ciudadana. En el Poder Judicial no había capacidades técnicas en participación ciudadana, trabajo comunitario, etc.; el proyecto permitió contratar ese recurso externo y trabajar directamente con las comunidades, de forma estratégica y muy técnica/académica, novedosa, sistemática y con visión de futuro. Aunque las actividades se realizaran con recursos externos (consultorías), el proyecto deja capacidades instaladas en la CONAMAJ y el Poder Judicial; la elaboración del marco estratégico y fundamentos políticos para el Programa de Participación Ciudadana y la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial tuvo una participación muy activa de CONAMAJ, con una buena transferencia de conocimientos.

## 4. Análisis de la gestión del proyecto

### 4.1 Gestión general y complementariedad entre componentes

#### 4.1.1 Órganos de dirección y coordinación

El ROP del proyecto estableció dos órganos de dirección y coordinación:

- Comité de Dirección del Proyecto (CDP)

Es el órgano de dirección del Proyecto, en el que recae la responsabilidad y la capacidad de decisión última del mismo, integrado por las máximas autoridades de la institución beneficiaria y de la institución donante en Costa Rica.

- Comité de Seguimiento del Proyecto (CSP)

Es el órgano de coordinación del Proyecto para la planificación, articulación y seguimiento de sus actividades, integrado por el conjunto de instituciones implicadas en la ejecución del Proyecto.

Además se establecían dos figuras instrumentales para la gestión:

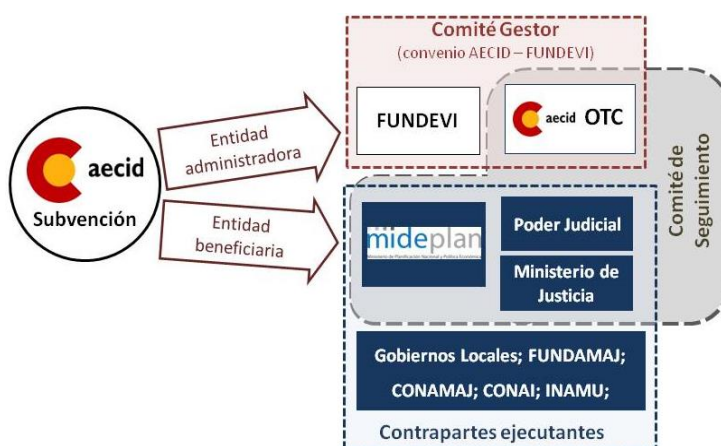
- Punto Focal del CDP (PF-CDP)

Un/a funcionario/a de MIDEPLAN, enlace entre las instituciones participantes y el CDP así como entre aquellas y la Unidad Administrativa de FUNDEVI, y vía para canalizar las comunicaciones y trámites por parte de todas las instituciones participantes en el Proyecto

- Unidad Administrativa (UA) –FUNDEVI-

Responsable de los trámites económicos del Proyecto, actuando bajo la supervisión y a instancias del CDP, a través del PF-CDP.

Esquema del modelo de gestión del proyecto previsto (Fuente: ROP)



## 4.2 Gestión operativa y administrativa

### 4.2.1 Plan Operativo General (POG)

El ACI-MIDEPLAN, con la colaboración con la OTC-AECID, elaboró el Plan Operativo General (POG) del proyecto. Este documento tiene como insumo principal una *Matriz de resultados y actividades*, en la que se desglosan las actividades de cada resultado que figuran en el documento de formulación, con las tareas operativas -T.O.s -de cada actividad, así como el *producto o efecto*<sup>45</sup> *esperado*, las fechas de ejecución previstas, su coste estimado y distribución de la financiación, y observaciones.

Llama la atención que en el apartado de impactos y efectos esperados, el POG establezca metas intermedias pero no finales, referidas nuevamente a productos y no a efectos/impactos, sin que el POG reduzca las debilidades de diseño ya expuestas en la definición de los efectos de la intervención.

Una vez aprobado, junto al ROP el POG se convierte en el documento que regirá la implementación del proyecto, siendo el instrumento del que mayor conocimiento existe en las instancias ejecutoras de los diferentes sub-componentes. Cada una de las instituciones/ instancias ejecutoras recibió el encargo de

<sup>45</sup>De este modo se enuncia en la matriz, aunque en realidad solamente se recogen productos.

llevar a cabo las actividades previstas en el POG en el sub-componente que le correspondía, ciñéndose al presupuesto disponible.

FUNDEVI toma el POG como instrumento de seguimiento del proyecto, aunque en su sistema contable no recoge el gasto por resultado y actividad, si no únicamente como gasto corriente o gasto de inversión. El personal de FUNDEVI hace ex-post un control auxiliar del gasto, asignándolo a resultado/actividad/TO, pero su actualización es deficiente<sup>46</sup>.

#### 4.2.2 *Procesos y procedimientos*

(Ver el apartado 3.2 del capítulo IV. Evaluación de segundo nivel: Estructura y procedimientos para la identificación y formulación de los Proyectos).

#### 4.2.3 *Coordinación entre co-ejecutores*

Como ya se avanzó, el proyecto se ejecutó bajo la coordinación del ACI-MIDEPLAN, en una serie de acciones independientes entre sí. En el plano operativo, el/la coordinador/a del componente / sub-componente propone cada actividad, sub-actividades o tareas operativa al responsable de la ejecución del proyecto (ACI-MIDEPLAN), quien a su vez solicita el desembolso a FUNDEVI a favor del proveedor del bien o servicio que requiera la ejecución de la actividad.

**La coordinación directa entre las instancias ejecutoras ha sido muy baja, incluso dentro de la misma institución.** Se preguntó a los responsables del proyecto en cada una si sabían en qué temática habían trabajado las demás en el marco del proyecto, obteniéndose un resultado de alto desconocimiento, a excepción lógicamente del ACI-MIDEPLAN como coordinadora del Proyecto e integrante del Comité de Dirección del mismo.

Dentro de MIDEPLAN, entre las cinco instancias involucradas la coordinación ha sido mínima, limitándose prácticamente la conexión entre ellos a la relación que cada co-ejecutor tenía con el ACI-MIDEPLAN como instancia coordinadora del proyecto. Del mismo modo, la relación habida entre las diferentes Áreas (ACI, AME, APR, APD) para encontrar y potenciar sinergias entre sub-componentes ha sido muy limitada. Esto hubiera sido particularmente oportuno entre los sub-componentes “Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales” (AME), “Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local” (APR) y “Prospectiva de planificación a largo plazo” (Despacho Ministro y APD/UAP). Sin embargo, a tenor de las entrevistas realizadas y la documentación revisada, cada uno de estos sub-componentes se llevó a cabo sin tomar en mayor consideración los otros, más allá de un conocimiento superficial.

La decisión de incluir al Poder Judicial y al Ministerio de Justicia (Vice-ministerio de Paz) como ejecutores de los componentes del sector Justicia está muy justificada, aunque posteriormente se trabajaran los dos componentes por separado, pese a la intención de que el proyecto contribuyera a que trabajaran más coordinados todos los integrantes del sector Justicia.

Asimismo, la canalización de las gestiones por medio del PF-CDP y la relación de dependencia directa de FUNDEVI con la AECID generaron que la relación entre FUNDEVI (UA) y las instituciones/instancias ejecutoras no fue todo lo fluida que hubiera sido deseable, tal como ya se indicó anteriormente.

---

<sup>46</sup>Ver epígrafe “Análisis de la gestión administrativa de los fondos” para más detalle.

#### 4.2.4 Influencias entre sub-componentes

Se aplicó con los co-ejecutores del Proyecto un ejercicio metodológico llamado “**matriz de influencias – esquema axial**”. El objetivo de este ejercicio es conocer la interacción entre los distintos componentes y/o subcomponentes del proyecto, analizando la influencia que tienen entre ellos y sobre la mejora de la gobernabilidad democrática, para determinar, a criterio de los participantes, aquellos componentes y/o subcomponentes que tienen mayor repercusión en los objetivos globales de desarrollo del Proyecto, cuales “necesitan” de la ejecución de otros para aumentar su impacto, cuales influyen activamente en el desarrollo de los demás, y cuales tienen una baja interrelación con los demás componentes y su continuidad no influye especialmente en los objetivos del Proyecto más allá que con sus objetivos específicos particulares.

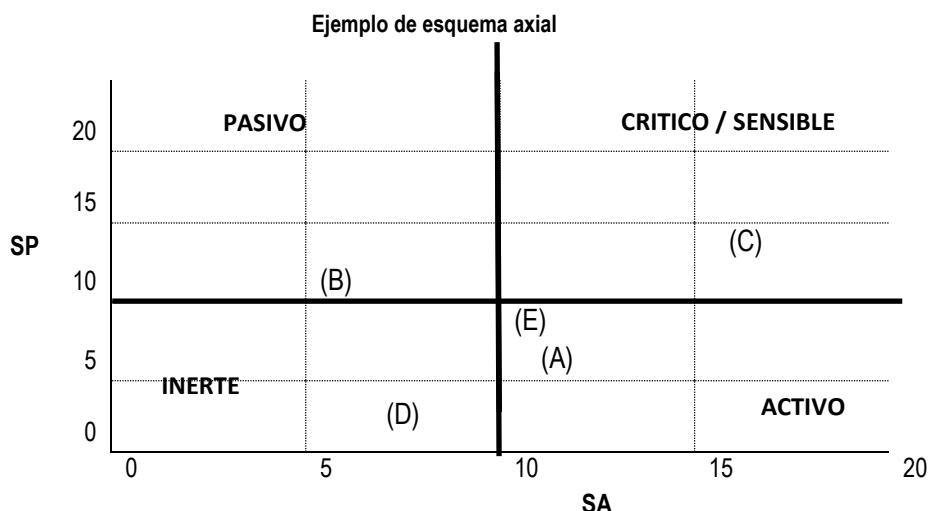
Para ello se identificaron los “factores” (componentes y/o sub-componentes) del “sistema” (el Proyecto), y se colocaron en una matriz de influencias, en la que cada participante indicó cual es a su criterio la influencia de cada “factor” en los demás, con una escala de “influenciabilidad” definida (1 a 5). Se suman los valores de la matriz en sentido horizontal y vertical, para determinar la “sumatoria activa” (SA) de cada factor (influencia en los demás) y la “sumatoria pasiva” (SA) de cada factor (influenciabilidad por los demás).

Ejemplo de matriz de influencias

Influencia EN: DE:	Factor A	Factor B	Factor C	Factor D	Factor E	Σ SA
Factor A		2	4	2	3	<b>11</b>
Factor B	1		2	1	1	<b>5</b>
Factor C	3	4		5	4	<b>16</b>
Factor D	2	2	3		1	<b>8</b>
Factor E	1	3	5	2		<b>10</b>
<b>Σ SP</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	

Posteriormente, los datos de la matriz de influencia se trasladan a un esquema axial, donde los componentes se ubican en los cuadrantes y proporciona información sobre la intensidad relativa de la influencia de cada componente, en comparación con los otros y con el grado relativo de “sensibilidad” de ese factor incidido por parte del sistema. El esquema axial asigna un lugar a cada componente y los ubica de forma aproximada en cuadrantes que identifican a los factores activos, pasivos, sensibles o críticos e inertes del proyecto. Se interpreta los cuadrantes de acuerdo al nivel de influencia:

- **Crítico / Sensible** (influencia intensa, alta influenciabilidad) → su continuidad puede lograr una mayor repercusión de efectos.
- **Activo** (influencia intensa, baja influenciabilidad) → tienen fuertes sinergias sobre los demás componentes
- **Pasivo** (baja influencia, alta influenciabilidad) → suponen menor y/o más tardía repercusión sobre el objetivo en general.
- **Inerte** (baja influencia, baja influenciabilidad) → ni influyen ni son influidos mucho por el resto de los componentes



### Resultado del ejercicio

Se promediaron los valores de las matrices completadas (6), para extraer la matriz de influencias y esquema axial, que se incluyen en las páginas siguientes.

Como se puede observar, los co-ejecutores ubicaron todos los sub-componentes en el centro del esquema, levemente dentro del cuadrante crítico-sensible. La interpretación que se da a esto es que a juicio de los co-ejecutores, todos los sub-componentes se habrían beneficiado de los resultados de los demás y a su vez habrían tenido una influencia en la mejora de los resultados del resto, pese a lo cual la complementariedad y sinergias entre sub-componentes no se fomentó en el proyecto.

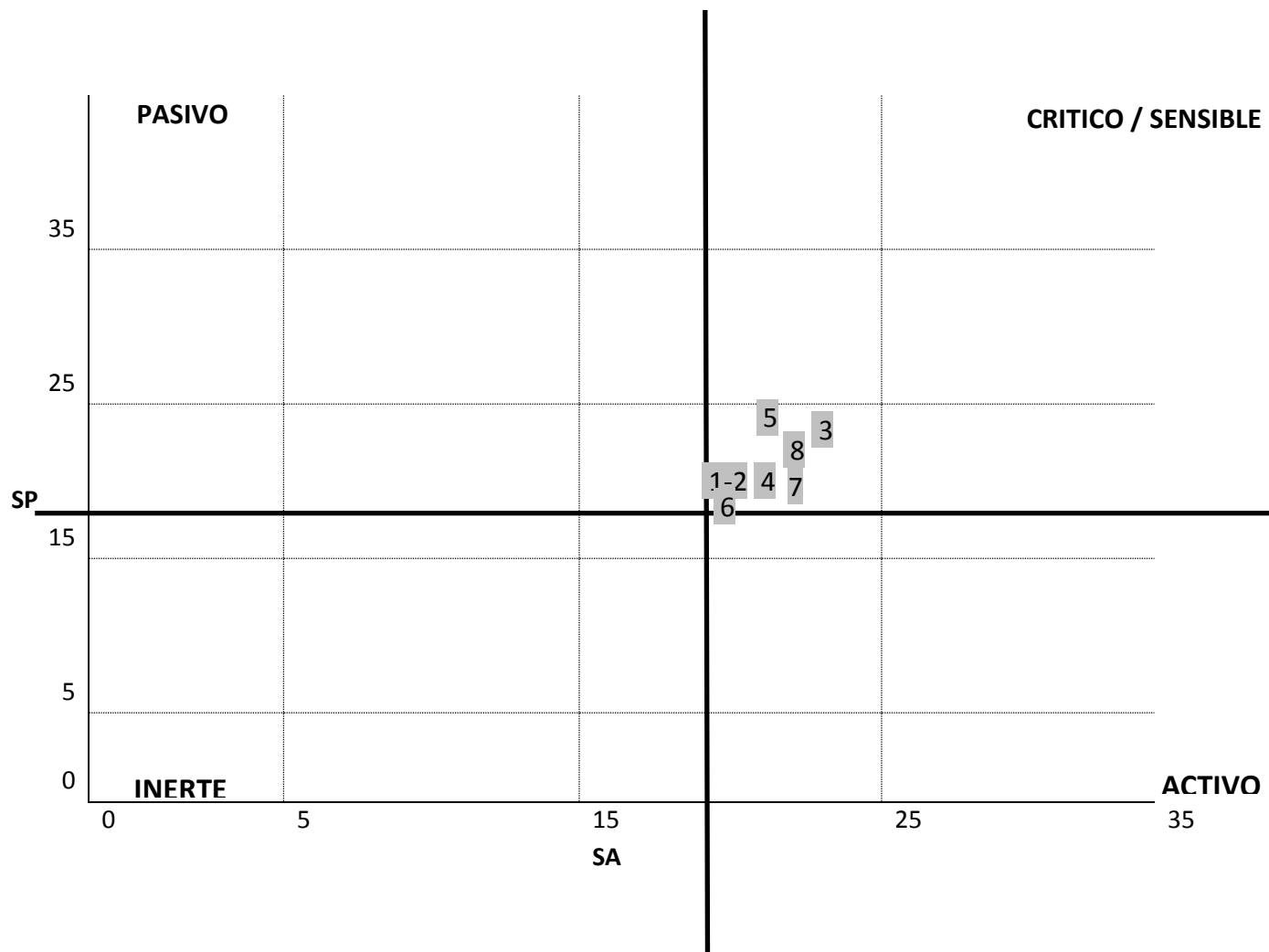
Analizando a una escala más micro la ubicación de los sub-componentes en el esquema, el sub-componente “Prospectiva de planificación a largo plazo” es valorado como el más “activo” (con mayor incidencia en el resto) y a su vez el más “sensible” (su continuidad puede lograr una mayor repercusión de efectos). El sub-componente “Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local” como el más “pasivo” (que precisaría más de los resultados del resto), en una lógica de pensamiento que identifica la prospectiva a largo plazo como un enfoque más amplio (nacional) y la planificación regional y local como una fase más tardía en la que se plasmarían las ideas y los proyectos en marcha. Los sub-componentes “Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales”, “Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo” y “Elaboración de una Política de Cooperación Internacional” son calificados como los más “inertes” (ni influyen ni son influidos mucho por el resto de los componentes), pudiendo inferirse en esta valoración un pensamiento de que los resultados de estos sub-componentes tienen un efecto a más largo plazo y no afectan tan directamente al resultado de los otros sub-componentes del proyecto.



## Resultado matriz de influencias

No	Influencia EN:  DE:	Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales	Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo	Prospectiva de planificación a largo plazo	Elaboración de una Política de Cooperación Internacional	Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local	Creación de "Casas de Justicia" (modelo de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC)	Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales	Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica	Σ SA
1	Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales									20
2	Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo									20
3	Prospectiva de planificación a largo plazo									24
4	Elaboración de una Política de Cooperación Internacional									20
5	Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local									22
6	Creación de "Casas de Justicia" (modelo de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC)									18
7	Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales									21
8	Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica									20
	Σ SP	19	19	22	18	26	20	19	22	

### Esquema axial



### 4.3 Seguimiento

**El seguimiento del proyecto ha sido insuficiente, sin que haya tenido la utilidad deseable** para dar un sentido integral a la intervención, tomar decisiones de cambios oportunas, identificar a tiempo soluciones a los problemas encontrados en la ejecución, monitorear la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las metas previstas, etc.

Como ya se expuso en el segundo nivel de la evaluación (Estructura y procedimientos para la identificación y formulación de los Proyectos) el CDP asumió en la práctica funciones más de “dirección y coordinación” del Proyecto, coordinando la actividad de cada instancia ejecutora de los diferentes componentes y sub-componentes del proyecto. A su vez, el CSP fue muy poco funcional, sin que se haya reunido con la periodicidad prevista y cumplido con sus funciones previstas en el ROP, entre ellas la de *“propiciar el respeto al sentido integral del Proyecto como conjunto de intervenciones coordinadas por MIDEPLAN bajo el objetivo común de mejorar la Gobernabilidad Democrática de Costa Rica, para lo cual deberán identificarse y promoverse las sinergias y oportunidades de complementariedad entre las diferentes actividades, con objeto de maximizar su impacto y optimizar el uso de los recursos”*. Esto dio lugar a que **el seguimiento del proyecto en la práctica ha estado también a cargo del CDP (ACI-MIDEPLAN y OTC-AECID), y no del CSP.**

La escasa operatividad del CSP impidió que las instituciones implicadas en la ejecución del Proyecto hayan ido informando en tiempo y forma deseables de los avances técnicos y del estado financiero de las actividades y subactividades de las que son responsables.

Se preveía que las instituciones participantes elaboraran un informe semestral detallando los avances realizados en la ejecución de las actividades, así como los gastos realizados en dicho periodo, para que el CDP consolidara el Informe Semestral de Seguimiento. Sin embargo, **los Informes de Seguimiento del proyecto son débiles o no se elaboraron**<sup>47</sup>. Según las entrevistas realizadas, las instituciones/instancias ejecutoras no cumplían en elaborar sus informes de seguimiento, en parte por sobrecarga de trabajo y en parte por falta de una *“cultura de seguimiento”*, habiéndose centrado más en el seguimiento presupuestario de su sub-componente.

En lo que respecta a **FUNDEVI como UA, se ha centrado en la parte administrativa (pagos, contratos) sin que se haya hecho un seguimiento financiero de las subvenciones**, más allá de verificar que la distribución entre gasto corriente y gasto de inversión<sup>48</sup> fijada por AECID se respetaba, sin verificar que los presupuestos de cada renglón/actividad en el POG no se superan, ya que no se asigna el gasto a actividad de manera ordinaria.

## 5. Valoración resumida por criterios de evaluación

### 5.1 Pertinencia

**En su conjunto el proyecto es pertinente y está alineado con las prioridades recogidas en el PND y el MAP**, en tanto que *la intervención está insertada en el sector de concentración Modernización del Estado y Acceso a la Justicia*<sup>49</sup>, así como con las prioridades expresadas por las instituciones ejecutoras.

<sup>47</sup> O no han sido del conocimiento del equipo evaluador. Durante la evaluación solicitó varias veces a MIDEPLAN y la OTC-AECID su remisión, habiéndose recibido únicamente el Informe de Seguimiento del Proyecto –primer semestre 2012–

<sup>48</sup> Todo aquel gasto que genere un inmovilizado / activo fijo, siendo el resto considerado gasto corriente (incluyendo por ejemplo honorarios profesionales)

<sup>49</sup> Del documento de formulación del proyecto.

Los RdD del MAP a los que se puede identificar que contribuiría el proyecto son:

- *Mejora de la calidad de los servicios públicos en función de las necesidades de la ciudadanía*
- *Aumentar la utilización de los métodos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC), como instrumentos pacíficos, participativos y extrajudiciales que facilitan la solución de conflictos a nivel nacional*
- *Promover y fomentar todas aquellas acciones necesarias para garantizar el mejoramiento al acceso a la justicia de las poblaciones en condición de vulnerabilidad.*

Pese a ello, es reseñable que **4 de los 5 componentes del resultado 1. no están claramente orientados al RdD del MAP al que en apariencia contribuye** (mejora de la calidad de los servicios públicos en función de las necesidades de la ciudadanía), si bien cierta vinculación puede encontrarse en los indicadores (*80% de los coordinadores de las UPI's considera que la coordinación y comunicación con el MIDEPLAN y otras UPI's han mejorado*), la trazabilidad entre dichos componentes y el RdD es débil.

En todo caso, la documentación revisada (matrices de priorización y fichas de proyecto enviadas al ACI-MIDEPLAN) y las entrevistas realizadas en las instancias ejecutoras permiten afirmar que dichos componentes era prioridades expresadas y necesidades sentidas por estas, lo que al fin y al cabo determina en mayor grado la pertinencia de la acción, pese a no estar reflejada en el MAP.

## 5.2 Eficacia

Independientemente de las valoraciones anteriores sobre la falta de complementariedad y coordinación entre componentes, el proyecto ha tenido una **alta eficacia**, habiéndose obtenido los productos previstos, lo que de acuerdo a los indicadores del marco lógico del proyecto permite suponer un grado alto de consecución de los resultados esperados del proyecto. Desde la perspectiva de cumplimiento del POG, **el proyecto alcanzó las metas previstas en cada componente y sub-componente**.

En todos los sub-componentes donde fue preciso, el proyecto muestra una buena capacidad de adaptación a los cambios sobrevenidos en el contexto, en beneficio de la pertinencia de las acciones finalmente realizadas y/o de la eficiencia de los recursos disponibles.

## 5.3 Eficiencia

En líneas generales, la contribución económica de la CE por medio de esta subvención tuvo una **correcta relación costo-eficiencia**, considerando los recursos utilizados para las distintas actividades y sus valores en el mercado nacional. Promover una mayor competencia entre proveedores (de servicios y de bienes), mediante mecanismos de publicidad que favorecieran una mayor oferta, probablemente habría mejorado esa relación costo-eficiencia.

Pero más allá de esta eficiencia directa del proyecto, es destacable la **positiva relación costo-beneficio de los resultados del proyecto**, que se puede inferir por los efectos concatenados de esta aportación de la CE a procesos en marcha pero que requerían de “impulsos” específicos para dinamizarse. En este sentido, pese a que la relación de gastos del proyecto aparezca como una suma de pequeñas acciones aparentemente poco relacionadas entre sí (consultorías, gastos logísticos, impresión de materiales, capacitaciones, compra de equipos, etc.), es importante verlas en el contexto más amplio de esos procesos que se estaban apoyando.

Dado que los demás aportes al proyecto por parte de las instituciones ejecutoras no fueron cuantificados y valorados económicamente, no se puede hacer una estimación objetiva de como los

recursos de esta subvención tuvieron una mayor o menor eficiencia, no tanto en cuanto a su valor individual si no a su relación causa-efecto en los beneficios / impactos que ya se observan. Pero a pesar de ello, se puede hacer presunción que esa relación es positiva, particularmente en los sub-componentes “Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales”, “Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo” e “Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local”.

**Los recursos disponibles de la subvención no han sido utilizados en su totalidad**, quedando un remanente de aproximadamente el 12%, de acuerdo a la información del gasto suministrada por FUNDEVI.

Cabe mencionar la dificultad encontrada para tener esta información de manera completa/actualizada y ordenada por actividad. A solicitud del equipo evaluador FUNDEVI hizo un esfuerzo por suministrar la relación de gastos asociados a las diferentes actividades y sub-actividades, pese a lo que permanecen algunos gastos que no tienen referencia a actividad o sub-actividad, si no solamente a la institución solicitante del gasto, sin que en varios de esos casos se pueda identificar con total claridad a que sub-componente corresponde.

#### Resumen del gasto por componente

Componente	Gasto
Prospectiva de planificación a largo plazo	\$ 22,111.45
Elaboración de una Política de Cooperación Internacional <sup>50</sup>	\$ 168,099.54
Apoyo a la implementación de la ley 8801 de transferencias de competencias a los gobiernos locales	\$ 35,285.92
Estudio de los actuales sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos, así como de la necesidad de su mejora y desarrollo	\$ 24,436.17
Integración de la planificación de desarrollo nacional-regional-local	\$ 16,229.14
Creación de “Casas de Justicia” (modelo de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC)	\$ 157,962.39
Implementar el Modelo de Participación Ciudadana en el II Circuito Judicial de la Región Huétar Atlántica	\$ 118,019.60
Inclusión del enfoque de Interculturalidad dentro de los procedimientos judiciales	\$ 26,348.91
Administración (FUNDEVI)	\$ 23,639.56
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>\$ 592,132.68</b>
<b>TOTAL SUBVENCIÓN AECID (517,600 €) APROX \$</b>	<b>\$ 672,880.00</b>
<b>REMANENTE</b>	<b>\$ 80,747.32</b>

Fuente: elaboración propia, con base en matriz de relación de gastos del proyecto (FUNDEVI)

## 5.4 Sostenibilidad

La sostenibilidad de las diferentes acciones del proyecto se valora como alta. En todos los casos la intervención respondió a necesidades y prioridades expresadas por las instituciones, en muchos de ellos el proyecto vino a apoyar procesos en marcha que contaban con larga trayectoria y/o fuerte respaldo político, y la apropiación institucional de los productos (herramientas, estudios, metodologías, equipos, etc.) es notable.

Algunos aspectos a reforzar para la sostenibilidad del proyecto tienen relación con la escasa sistematización de las experiencias a la que acostumbran las instituciones, lo que aumenta el riesgo de

<sup>50</sup> Se incluye en este sub-componente el costo de la presente evaluación.

pérdida del conocimiento adquirido si no se garantiza la capacidad para replicarlo a nuevo personal de las instituciones.

Igualmente, los posibles cambios en la visión política para los procesos de planificación de largo plazo, de descentralización, de promoción de la cultura de paz, etc., pueden eventualmente suponer obstáculos en la consolidación de los resultados del proyecto.

## 5.5 Impacto

Si bien es pronto para poder identificar impactos, no cabe duda de que **el proyecto ya está generando efectos positivos**. Elementos como la dinamización de proyectos de Ley para descentralización de servicios, la elaboración de Planes de desarrollo regional, el aumento de RAC's atendidos, el número de audiencias judiciales llevadas a cabo en comunidades indígenas, por retomar algunos de los ejemplos expuestos anteriormente en la descripción de los sub-componentes, son muestra de ello.

**Adicionalmente, los productos obtenidos tienen en su mayoría un potencial efecto multiplicador.** La elaboración de políticas, manuales, metodologías, documentos prospectivos de largo plazo, documentos de sistematización de experiencias piloto, etc., como los que se han desarrollado con el proyecto, tienen una mayor probabilidad de persistir en el tiempo y de tener una utilidad potencial alta (capacitaciones, aplicación en otros territorios, elaboración de Planes de desarrollo regional, etc.). En este sentido, el proyecto ha contribuido a dinamizar procesos de amplio alcance que estaban paralizados.

## 6. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

### 6.1.1 Conclusiones

- El proyecto Gobernabilidad Democrática en Costa Rica Fase I estuvo alineado con las prioridades del MAP 2011-2015 y del PND 2011-2014 del Gobierno de Costa Rica, dentro del sector “Modernización del Estado y Justicia”.
- La formulación del proyecto tiene debilidades de diseño, tanto en la lógica de la intervención como en la falta de una estrategia integral, ni del proyecto en conjunto ni por resultado. Partiendo de un diagnóstico muy general se pasa directamente a una programación de actividades, sin que se recojan los problemas que se espera solucionar, líneas de base o indicadores de efecto.
- La incorporación del Poder Judicial y el Viceministerio de Paz como co-ejecutores junto a MIDEPLAN del proyecto está claramente justificada, pero supone una división del proyecto en tres sub-proyectos independientes, bajo un mismo “paraguas instrumental” (la subvención).
- A lo interno de MIDEPLAN se produjo igualmente una división en sub-componentes del resultado 1. sin que se perciba una estrategia común que los vincule.
- Esta división provocó en la práctica una “atomización” del proyecto en una serie de acciones muy poco articuladas entre sí, realizadas de forma independiente por hasta ocho instancias ejecutoras.
- Pese a ello, las acciones incluidas en el proyecto fueron altamente pertinentes y respondían a prioridades expresadas por las instituciones ejecutoras, en la mayoría de los casos apoyando procesos en marcha que contaban con larga trayectoria y/o claro respaldo político.
- Los procesos y procedimientos implantados para la gestión del proyecto sobrecargó la capacidad del Comité de Dirección del Proyecto (ACI-MIDEPLAN y OTC-AECID), generando cuellos de botella en la ejecución del proyecto, y dificultando el correcto seguimiento de la intervención.

- El seguimiento financiero del proyecto ha sido débil; la responsabilidad de las instancias ejecutoras de reportar periódicamente los avances técnicos y financieros se vio limitada por la falta de información actualizada en FUNDEVI sobre el gasto por actividad / resultado.
- La coordinación entre las instituciones / instancias ejecutoras ha sido muy baja, el CSP no tuvo la utilidad esperada en favorecer dicha coordinación y *propiciar el respeto al sentido integral del Proyecto como conjunto de intervenciones coordinadas por MIDEPLAN bajo el objetivo común de mejorar la Gobernabilidad Democrática de Costa Rica.*
- Se apunta una positiva relación costo-beneficio de los resultados del proyecto, por los efectos concatenados generados por procesos en marcha que estaban paralizados (o cuya continuidad afrontaba incertidumbres) y requerían de “impulsos” específicos, para cuya dinamización los recursos de la subvención fueron muy oportunos.
- La sostenibilidad de los resultados del proyecto es alta, se observa una fuerte apropiación institucional de los productos (herramientas, estudios, metodologías, equipos, etc.).
- Las instituciones beneficiarias ya identifican efectos positivos del proyecto. Adicionalmente, los productos obtenidos tienen en su mayoría un potencial efecto multiplicador.

### 6.1.2 Recomendaciones y lecciones aprendidas

- La diversidad del sector en el que se enmarca el proyecto y la multiplicidad de temas en los que el proyecto trabajó dificultan que un proyecto de estas características tenga un “hilo conductor” claro más allá de responder a un objetivo/s común de amplio alcance y compleja medición como la *mejora de la gobernabilidad democrática del país, el fortalecimiento de la institución rectora en materia de planificación nacional, la “mejora del acceso universal a la Justicia” y la “generación de herramientas que ajustan los servicios prestados tanto por MIDEPLAN como por el Poder Judicial a las necesidades de la ciudadanía”.* Por ello, en futuras intervenciones similares es recomendable acotar más el proyecto, a un único subsector y/o institución o con una mayor focalización temática, de modo que los impactos puedan ser mayores y/o sea más fácil establecer una relación causa-efecto entre el proyecto y los impactos obtenidos.
- Si lo que se pretende es contribuir con recursos económicos a procesos en marcha, como parece que era la intención en este caso, el instrumento de proyecto (subvención de Estado) no es la más oportuna por su corto plazo y perspectiva, siendo más recomendable el uso de otros instrumentos de la CE como la ayuda programática, estableciendo los problemas que se esperan resolver e indicadores de desarrollo a ser alcanzados.
- La gestión de un proyecto de este tipo, compuesto por una diversidad de acciones poco o nada conectadas entre sí debe permitir una mayor agilidad en la toma de decisiones y que las diferentes instituciones involucradas tengan mayor autonomía en las decisiones operativas del proyecto, recayendo en la institución coordinadora (en este caso, MIDEPLAN) la responsabilidad de las decisiones más estratégicas y el seguimiento global de la intervención, para asegurar el sentido integral del Proyecto bajo el objetivo común e identificar y promover las sinergias y oportunidades de complementariedad entre las distintas acciones.
- En línea con lo anterior, la función de la OTC-AECID tiene un mayor valor agregado en la medida que se orienta a asesorar y dar seguimiento general al proyecto, velar por la aplicación de los aspectos transversales del MAP, etc., todo ello en apoyo a la institución nacional coordinadora del mismo, y no tanto como co-dirección de la acción con un alto involucramiento en su gestión operativa.

- En países de renta media como Costa Rica, el apoyo a procesos de desarrollo de amplio alcance en marcha, con una fuerte apropiación local y una alta contribución económica, muestran una mejor relación costo-beneficio. En este sentido, se hace indispensable cuantificar y valorar la aportación nacional a dichos procesos, sin que se limite a la contrapartida directa en las actividades específicas en las que se utilicen los recursos de la CE.
- La elaboración de políticas, manuales, metodologías, documentos prospectivos de largo plazo, documentos de sistematización de experiencias piloto, etc., como los que se han desarrollado con el proyecto, tienen una mayor probabilidad de persistir en el tiempo y de tener una utilidad potencial alta.



## VII. CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA PRÓXIMOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

### 1. Criterios sobre la orientación de la política de cooperación

El MAP ha pretendido ser un instrumento para la selección de ámbitos de intervención y para la puesta en marcha de acciones que favorezcan el desarrollo de Costa Rica. Tras un intenso trabajo de levantamiento de información desde las instituciones nacionales, de análisis de dichas propuestas y de valoración de los alcances de las mismas, se obtiene la orientación necesaria para poner en marcha proyectos y programas. Sin embargo, las virtudes del ejercicio no han desembocado en una guía clara para pasar de un marco de cooperación tradicional a uno en el que se tengan en cuenta las especiales características de un país de renta media como Costa Rica.

Definir la política de cooperación entre Costa Rica y España es una tarea que les corresponde a ambos países. La importancia relativa del país centroamericano, y su nivel de desarrollo le permiten dialogar con España para determinar cuáles son los lineamientos del apoyo que desearía recibir. Al igual que ocurre en otros países y quizás en este caso con mucha mayor rotundidad, la Cooperación Española debe establecer su marco de política con carácter general, en base siempre al Plan Director que se encuentre en vigor, en el que un diagnóstico profundo y un análisis de sus ventajas comparativas den como resultado el conjunto de sectores sobre los que intervenir. Este tipo de ejercicios se realizaron en la elaboración del Marco de Asociación País y deben ser aún más fortalecidos como proceso básico y fundamental. El riesgo a evitar es caer en una cooperación basada en la oferta, que puede llegar a restar eficacia a la Cooperación Española. Por el contrario, su capacidad de responder y reconocer la demanda es lo que le puede procurar el papel que ambos países esperan que tenga.

Un primer comentario general debe estar referido a la dificultad intrínseca de diseñar una política de cooperación cuando los criterios están evolucionando tanto en el donante como en el receptor. En el caso español ha sido evidente el esfuerzo por generar nuevos planteamientos de trabajo y principios de actuación de la Cooperación Española en su conjunto, algo que se produce en el cambio de ciclo que marca el IV Plan Director. El salto cualitativo ha sido muy importante, como demuestra el grado de definición del marco de actuación con el que se cuenta actualmente.

Sobre estas bases, se puede concluir que la orientación de la política de cooperación entre Costa Rica y España que establece el MAP, pese a todo, ha estado bien orientada, aunque posiblemente su amplitud y en ocasiones falta de definición de sus objetivos le ha restado, capacidad de incidencia y constituirse en un referente permanente para la acción en proyectos de diferentes instituciones públicas nacionales.

Para explicar este hecho, es preciso reconocer que la relación entre recursos disponibles, financieros y técnicos, y líneas de actuación a acometer presentan una proporción deficitaria. La Cooperación Española se ha centrado en tres sectores prioritarios según el MAP, si bien pueden llegar a ser más si tenemos en cuenta otros instrumentos diferentes a la subvención de estado. Sectores que en unos casos tienen un importante calado técnico y otros con una fuerte relación con decisiones políticas nacionales. En suma, un programa amplio y en ocasiones complejo de acometer si se pretende tener capacidad de influencia sobre el desarrollo nacional.

A futuro, la cooperación entre ambos países debe considerar una mayor concentración sobre ciertos aspectos de interés mutuo, de forma coherente con la evolución de su relación bilateral. No es factible pretender apoyar en todos los sectores priorizados con el mismo nivel de especialización, poniendo a disposición de Costa Rica elementos y aportes más allá de los recursos financieros. Unido a este

beneficio intangible, la posibilidad de ejercer un efecto catalizador sobre el consenso, diseño y puesta en marcha de ciertas políticas públicas, o de articular institucionalmente a las instancias nacionales para un trabajo conjunto, puede ser la clave de la contribución española. Para ello, junto a los fondos, se precisa capacidad de interlocución y la mayor cantidad de conocimientos técnicos posibles. Ello conllevará definir procesos para actuar en cada caso de manera ágil, atendiendo de forma puntual a las demandas en base a asistencia técnica de alto nivel. En este esquema se complementarían los programas permanentes (relacionados con la concentración sectorial, en materia de gobernabilidad, por ejemplo) y se podría atender a ciertas acciones concretas de asistencia técnica que conllevaran un fuerte componente de transferencia de conocimiento y tecnología, que estuviesen basadas en sectores prioritarios para Costa Rica pero donde no se precisara la puesta en marcha de un programa determinado y sí de asistencia técnica de duración y perfil muy específico.

Sobre la base de las prioridades costarricenses, la orientación de la política de cooperación de España debería estar más enfocada a aspectos institucionales que refuercen el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Este enfoque ha sido recogido en el MAP de forma explícita, por lo que se precisa ahondar en el planteamiento. Para ello se requieren procedimientos que permitan contar con la asistencia técnica que el país necesita. Por otra parte, hay que alcanzar mayores niveles de articulación entre la cooperación bilateral y la multilateral, y potenciar de manera específica la cooperación triangular con terceros países de menor desarrollo relativo. La presencia internacional de Costa Rica, su vocación de donante y su esquema de colaboración con los organismos multilaterales de desarrollo permitirían diseñar un modelo de trabajo tripartito, entre España–Costa Rica y algunas de las instituciones multilaterales con las que ambos colaboran en el marco de cooperación con otros países latinoamericanos. Este enfoque conlleva una importante potencialidad de trabajo en asociación que prime la complementariedad y la mayor capacidad de impacto.

## 2. Conclusiones sobre la estructura y los procedimientos

La Cooperación Española con Costa Rica en el periodo de vigencia del MAP no ha contado con la adecuada capacidad técnica para impulsar adecuadamente los objetivos que se habían establecido. O sobran expectativas o faltan capacidades, pero no se puede pretender estar presentes en todos los sectores acordados con falta de medios técnicos, humanos y económicos. Esta afirmación corresponde a la cooperación técnica canalizada por la Oficina Técnica de Cooperación, donde su escasa dotación de personal ha provocado una carga muy importante de trabajo en sus principales representantes. Por el lado costarricense, bajo la coordinación de MIDEPLAN, se ha tenido que compaginar este acompañamiento con otras funciones propias de la institución, con una similar limitación de posibilidades.

Una de las principales manifestaciones de esta insuficiencia de medios ha sido la ausencia de seguimiento y, sobre todo, la escasa participación en los asuntos técnicos de los proyectos que se han ejecutado. En la mayoría de las intervenciones no ha existido presencia de especialistas de AECID o MIDEPLAN con intensidad y periodicidad. En muchos casos, los proyectos han sido ejecutados y evaluados directamente por las contrapartes nacionales, mejorando de esta forma la apropiación pero incidiendo en el proceso de seguimiento y restando significado a las consideraciones del MAP. Para lograr superar esta carencia no se han llevado a cabo suficientes reuniones de revisión con las instituciones, más allá de aquellas destinadas a la revisión de cuentas, ni se han potenciado las capacidades instaladas en el país.

Esta carencia se manifiesta de manera más drástica si tenemos en cuenta que la actuación en los tres sectores identificados en el MAP se materializa en una suerte de “fondos concursables”. La simplista

definición de criterios de adjudicación que se realiza en la formulación de los proyectos ha dado lugar a una constante recepción – valoración – negociación – puesta en marcha de pequeñas acciones, muchas veces desconectadas entre sí, que no han generado el espacio adecuado para que tanto MIDEPLAN como AECID participasen en el proceso más allá de estar informados. En este sentido, la contribución española queda diluida en básicamente la aportación económica.

A este planteamiento le afecta igualmente el esquema financiero adoptado. La secuencia de subvenciones de estado encadenadas bajo la “orientación” de un mismo programa, y la necesidad de ejecutar y justificar las mismas en España, ha consumido buena parte del tiempo disponible por parte de las estructuras de cooperación de ambos países. Se ha llevado a cabo una labor de co-gestión de subvenciones, sin que los aspectos técnicos y el monitoreo de resultados y productos alcanzados se haya podido llevar a cabo.

Para solventar las carencias se podría haber explotado más sistemáticamente los mecanismos de coordinación planteados en el MAP. El Grupo Estable de Coordinación no ha dado lugar a intercambio tripartito entre los gestores del Programa y los encargados de garantizar su adecuada aplicación. Una participación constante de MIDEPLAN, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la AECID hubiese supuesto un importante instrumento de decisión.

La falta de recursos destinados al seguimiento y gestión del programa de cooperación conjunto no han encontrado el refuerzo esperado en la aportación de FUNDEVI. En diversas ocasiones ha mostrado déficits que le han imposibilitado para cumplir lo que en un inicio se esperaría de un organismo de este tipo. Más allá de llevar el registro ex – post del gasto realizado, de forma que se pudiesen justificar según el formato solicitado las subvenciones de la Cooperación Española, no ha realizado grandes aportaciones.

A la vista de los resultados de esta evaluación, se podría pensar en un esquema diferente de ejecución de recursos, en el que cabe la participación de una entidad como FUNDEVI pero con atribuciones más claras. Nos referimos a intentar dejar atrás el esquema de subvención de estado ejecutada tal y como se ha utilizado, y pasar a mecanismos de Fondos Mixtos como se están manejando en la cooperación con países como México, Chile o incluso Panamá en algún momento. Se trata de un instrumento que asegura la coparticipación y la gestión compartida de los recursos, en el marco de una relación de asociación entre ambos países. Por ello, se supone que puede constituir el canal fundamental para financiar proyectos y programas en el país, sobre todo teniendo en cuenta la tipología de acciones que se llevan a cabo y la aplicación de esquemas de fondo concursable que se suele utilizar con la mayor parte de las instituciones costarricenses.

### 3. Conclusiones sobre el alcance de los resultados

La principal conclusión en relación al resultado alcanzado con la aplicación del MAP se centra en su carácter altamente “productista”. La débil formulación de los proyectos, inexistente en algunos casos, ha llevado a la cooperación entre Costa Rica y España a focalizarse en productos (en muchos casos, incluso en actividades puntuales), y abandonar el enfoque orientado a resultados. Esta debilidad en el marco de cooperación tiene que ver tanto con la posición adoptada por AECID como por MIDEPLAN, que según el MAP son los responsables directos de dar coherencia al mecanismo.

En cualquier caso, y como queda reflejado en capítulos anteriores sobre la valoración que se realiza de resultados concretos en los proyectos, la ausencia de indicadores (o cuando aparecen están desconectados de la realidad que puede alcanzar una determinada acción) y de mediciones iniciales

hace prácticamente imposible valorar el resultado de desarrollo alcanzado. Existen beneficios achacables al MAP, y por ende a la cooperación entre España y Costa Rica, si bien éstos se relacionan con la financiación de determinadas actividades planteadas en el marco de los planes operativos de las instituciones públicas que han obtenido recursos.

#### 4. Recomendaciones

- Poner en marcha un nuevo proceso de revisión del marco de cooperación, que tenga en cuenta las enseñanzas de este último periodo. Además, que sea capaz de revisar las prioridades de Costa Rica en torno tanto a sus retos de desarrollo interno como a las expectativas de convertirse en un actor relevante en el marco de cooperación sur – sur y triangular. En este sentido, los significativos avances que ha realizado la Cooperación Española, estableciendo nuevos formatos de relación con países de renta media como éste, deberían servir de base para el ejercicio.
- Generar nuevos modelos de funcionamiento que acerquen mucho más las competencias y responsabilidades entre equipos de la Cooperación Española y los equipos de MIDEPLAN (técnicamente) y MRREE (políticos). El esquema de país donante frente a país receptor debe ser superado y tender a una más clara co-responsabilidad y rendición mutua de cuentas. Las posibilidades que un mecanismo así ofrece no solo se plasmaría en una cooperación España – Costa Rica de mayor calidad, sino en una plataforma solvente para posibles acciones conjuntas en favor del desarrollo de terceros países.
- Para ello, generar mecanismos de actuación que determinen la gestión conjunta del programa. Junto a la interrelación de capacidades técnicas, se necesitan instrumentos de financiación adaptados a este enfoque. Un proceso anual de concesión de subvenciones, con lo que ello implica a efectos de gestión y justificación merma las potencialidades de la cooperación entre dos países como España y Costa Rica. Fondos conjuntos, en esquemas mixtos bajo gestión de un tercero si es necesario, se muestran más acordes a la filosofía de cooperación a la que se intenta tender en un caso como este.

#### 5. Principales lecciones aprendidas

- El caso marco de la cooperación entre Costa Rica y España necesita materializarse sobre una nueva forma de clasificación. Las categorías que aplica la Cooperación Española tanto en su III como sobre todo en el IV Plan Director han de modelar la cooperación en este caso. Ello implica mecanismos diferentes para la priorización de sectores, la aplicación de principios de la eficacia de la ayuda, una visión más horizontal y equitativa y la utilización de instrumentos evolucionados para la financiación de acciones.
- En este sentido, es preciso asegurar el mismo nivel de participación en la fase de planificación que en la de ejecución y seguimiento, con vistas a redefinir el modelo de trabajo entre ambos países. La experiencia de la elaboración del MAP, en el que la aportación de ambas partes fue equilibrada, no ha tenido reflejo posterior en la gestión de los proyectos específicos. Por lo tanto, surge la necesidad de pensar en el ciclo identificación – formulación – ejecución – seguimiento de forma que ambas partes se encuentren participando y asumiendo responsabilidades en un plano similar.
- En cuanto a la ejecución de Programas y proyectos específicos, es aconsejable perfeccionar el mecanismo de programas que no tienen formulación y pretenden ser una suerte de fondos concursables. Si no existen criterios claros de selección y priorización el mecanismo da lugar a un conjunto de acciones en muchas ocasiones sin conexión aparente, centradas más en la financiación

de las propias de las actividades de una institución que en verdaderas actuaciones que puedan considerarse un proyecto de desarrollo. Para ello, resulta fundamental focalizar la cooperación en aquellas materias donde sean evidentes los valores añadidos de la Cooperación Española, más allá de la financiación.

- Costa Rica debería evolucionar y generar un marco estratégico como actor de cooperación que defina más claramente lo que quiere y lo que tiene que ofrecer al mundo en desarrollo. Sus avances en algunas materias, que lo hacen ser un país referente mundial, podrían ser el fundamento de su política de cooperación tanto como receptor como en el papel de donante. Será la mejor manera de generar una identidad y alinearse con las demandas, al mismo tiempo que abre un importante campo de trabajo en las nuevas modalidades de la cooperación sur-sur y triangular.
- En general, existen principios fundamentales de la cooperación, como los que plantean la Declaración del Milenio o la Declaración de París, que no son aplicables en su totalidad al caso costarricense. Ello debería dar lugar a una reflexión por parte de la Cooperación Española en relación al papel que le toca asumir, y en los instrumentos que utiliza en una relación como esta. Los principios sobre los que se basan de focalización, alineamiento, lucha contra la pobreza o armonización de donantes deben adaptarse a las circunstancias del país, como exponente del grupo de Países de Renta Media y en su calidad de potencial oferente de ayuda al desarrollo. En este sentido, se necesita profundizar en la aplicación de dichos principios, pero desde un punto de vista diferente al que se aplica en países de alta concentración de cooperación al desarrollo.
- Finalmente, un país como Costa Rica tiene a priori la suficiente capacidad institucional y técnica para estructurar su demanda, formularla y gestionarla. Ello implicaría para el donante tradicional una necesidad de ser flexible, adaptable a la petición y ser suficientemente capaz de interpretar la realidad y sus cambios para saber cómo puede colaborar de la mejor forma posible. En ocasiones, además, permitirá establecer un marco de intercambio de experiencia y conocimiento que tenga efectos sobre ambos actores, y potencialmente sirva de base para generar una nueva oferta destinada a terceros con un menor desarrollo relativo.

## VIII. ANEXO. FICHA DEL SECTOR DEL CAD

<b>Título:</b> EVALUACIÓN EXTERNA INTERMEDIA DE LA X COMISIÓN MIXTA HISPANO COSTARRICENSE			<b>Lugar</b>	COSTA RICA
<b>Sector:</b> VARIOS SECTORES	<b>Subsector</b>	VARIOS SUBSECTORES		
<b>Tipo de evaluación:</b> Externa	<b>Coste (euros)</b>			
<b>Fecha de la intervención</b> Desde Enero de 2011 a Diciembre de 2013	<b>Agente ejecutor</b>	MIDEPLAN Ministerio de Relaciones Exteriores Varias Instituciones y Ministerios Nacionales	<b>Beneficiarios</b>	Diversos grupos y segmentos sociales según el tipo de acción financiada
<b>Fecha de evaluación</b> Septiembre a Noviembre de 2014	<b>Agente evaluador</b>	Estudios, Proyectos y Planificación COSTA RICA, S.A.		
<p><b>Antecedentes y Objeto general de intervención</b></p> <p>El 9 de agosto de 2011 se firmó la X Comisión Mixta Hispano-Costarricense de cooperación en la que se aprobó el Marco de Asociación País (MAP) para el periodo 2011-2015. En el epígrafe 6 se establece que “ambas delegaciones acordaron realizar una evaluación a medio periodo de la vigencia de esta X Comisión Mixta de Cooperación”, correspondiente a lo realizado entre los años a los años 2011 a 2013.</p> <p>La evaluación intermedia de la X Comisión Mixta pretende establecer la coherencia y el grado de cumplimiento que ha tenido el desarrollo del programa de cooperación de España con Costa Rica en el periodo 2011-2013, con el propósito de facilitar el proceso de rediseño del Programa de Cooperación para los próximos años. La evaluación se centra en determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las acciones, y tiene el propósito de proporcionar información verosímil y útil y ofrecer lecciones aprendidas concretas que ayuden a los asociados y a los organismos de financiación a tomar decisiones.</p> <p>La evaluación contempló dos niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel general, en el que se abordó el estudio de cómo se ha desarrollado el MAP en su conjunto, estableciendo la coherencia entre lo planificado y lo realizado, en aspectos como agentes involucrados, modalidades de cooperación, montos comprometidos y ejecutados, sectores abordados, proyectos aprobados, herramientas de cooperación adoptadas y prioridades geográficas.</li> <li>• A nivel específico, en el que se realizó un análisis en profundidad de uno de los proyectos, que se considera de especial relevancia: el Proyecto de Gobernabilidad Democrática en Costa Rica, Fase 1.</li> </ul>				
<p><b>Metodología y herramientas</b></p> <p>La evaluación se ha estructurado en cuatro niveles de análisis:</p> <p>VIGENCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN EL PERIODO 2011 Y 2012 CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL PROYECTO DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN COSTA RICA (FASE 1)</p>				

En cada uno de los niveles de la evaluación se siguió un procedimiento de análisis similar, solo diferenciado por los objetivos y los criterios e indicadores utilizados. Para todos los casos se buscó asegurar las relaciones causa – efecto, tratando de aislar lo más posible los análisis subjetivos que no estén basados en evidencias reales y cuantificables. En cualquier caso, se tuvieron en cuenta tanto las limitaciones que se encontraron durante el proceso de evaluación, así como el conjunto de factores internos y externos que, sin formar parte del objeto a evaluar, hubieran tenido una incidencia determinante en su forma de comportamiento.

La metodología empleada fue participativa. Se mantuvieron entrevistas con los integrantes del Comité Director de la X COMIX, y con informantes clave de las instituciones beneficiarias de las subvenciones de Estado de AECID aprobadas en el marco de la X COMIX, y en el caso del proyecto Gobernabilidad Democrática se profundizó en la investigación participativa con cada una de las instancias a cargo de los componentes y sub-componentes del proyecto en las tres instituciones ejecutoras: MIDEPLAN, Poder Judicial y Viceministerio de Paz. Se usó la técnica de triangulación en lo que se refiere a teorías, fuentes o tipos de información empleados para sustentar las observaciones y conclusiones. Así, se trianguló en la elección de fuentes, buscando fuentes diversas, incluso contradictorias, para obtener una visión más objetiva de la realidad analizada. De este modo, se contrastó la información obtenida, tanto la secundaria (medios documentales) como la primaria o directa (entrevistas y reuniones), contrastando las diferentes opiniones de los informantes y la documentación recabada, para asegurar la mayor fiabilidad de las conclusiones.

### Conclusiones y recomendaciones según criterios

#### De evaluación de la intervención (se incluirán los evaluados)

VIGENCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ENTRE COSTA RICA Y ESPAÑA

El MAP encaja en las prioridades de desarrollo del país en general, y particularmente respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como con orientaciones que marcaba el III Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) y que marca el IV PDCE. Gracias a ello la selección de los tres prioritarios está justificada y fue compartida por los dos países, si bien la selección del sector de salida supuso un elemento de especial complejidad.

El seguimiento del MAP ha sido muy débil. Los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas mutuas establecidas no han funcionado de manera efectiva para poder monitorear y en su caso reorientar la ejecución del MAP. La dinámica de la relación entre ambos países dio como resultado una focalización en la gestión de las subvenciones y por tanto de los proyectos específicos puestos en marcha, sin que se mantuviese el mismo nivel de interés por los principios y orientaciones generales del MAP.

La alta apropiación inicial del MAP por parte del Gobierno de Costa Rica fue diluyéndose paulatinamente. Inicialmente sirvió para comprometer recursos de cooperación, pero a partir de entonces su utilidad como instrumento de programación y de referencia / orientación en la implementación de los proyectos ha sido baja, y decreciente en el tiempo. Todos los proyectos subvencionados coinciden con las prioridades sectoriales, pero las debilidades en su formulación y seguimiento impidieron que las acciones se orientaran con mayor claridad a las metas del MAP, y a nivel de alta dirección este dejó de ser un referente útil, sin que se diera seguimiento a la contribución de los proyectos a los resultados de desarrollo del MAP.

Los cambios en la política de cooperación de España con Costa Rica derivados de la aprobación del IV PDCE (2013-2016) han influido en la vigencia y aplicabilidad del MAP, dejándolo prácticamente sin efecto práctico a partir de 2013. Se requiere por tanto una revisión en profundidad, conjunta entre MIDEPLAN y AECID, que establezca los elementos de continuidad y aquellos de cambio que es preciso introducir en el texto.

La participación activa y coordinada tanto de MIDEPLAN como del MRREEC es fundamental para que la futura CE tenga un mejor alineamiento y apropiación en el país. Ante la preparación de un nuevo marco de cooperación deben definirse con mayor claridad los roles de ambas instituciones, de acuerdo a sus funciones de Ley y en el ámbito del Consejo Técnico de la Cooperación Internacional.

<p>ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS</p>	<p>Las resoluciones de concesión de las subvenciones tiene algunas condiciones y requisitos de manera general para ejecutar los proyectos, pero no establece procedimientos, más allá de indicar que los fondos serán administrados por FUNDEVI.</p> <p>No se establecen documentos de control y revisión de los Planes Operativos, que revisen las actividades planificadas contra las ejecutadas, por lo que no se puede verificar el cumplimiento de los resultados adecuadamente.</p> <p>En los ROP se establecen los entes involucrados y una serie de requisitos para ejecutar los proyectos, distribuyendo y designando responsabilidades a los involucrados con el fin de facilitar la ejecución; pero no definen procedimientos operativos, con lo cual la ejecución se realiza conforme cada unidad o persona involucrada define según sus propios procedimientos, al no haber criterios homogéneos definidos.</p> <p>En algunos casos, la jerarquía de funciones no se plantea adecuadamente; no se determinan específicamente los responsables de actividades o su definición es ambigua, o no se determina adecuadamente a que ente específico se debe dirigir, especialmente en los procedimientos de planificación (ver círculos verdes de los flujogramas).</p> <p>De acuerdo a lo anterior, las personas involucradas crean una serie de documentos a lo largo del proyecto sin un control de versiones, lo que puede crear una confusión en la entrega de informes, en la realización de actividades, como también en la entrega de productos.</p>
<p>CONSECUCIÓN DE RESULTADOS DE DESARROLLO</p>	<p>Se observa una notable desconexión entre los resultados de desarrollo del MAP y los objetivos y resultados de los proyectos ejecutados. La medición de los resultados de desarrollo del MAP se ve limitada por esta insuficiente correlación entre ambos.</p> <p>Los indicadores de los resultados de desarrollo parten en su gran mayoría de una línea de base nula (valor cero), siendo esto poco consistente con el criterio de que, en países de renta media, las intervenciones de la CE deben concentrarse en la consolidación de los logros alcanzados en el desarrollo humano integral.</p> <p>Los resultados de desarrollo del MAP contemplan principalmente las aportaciones a los mismos por la vía de los Proyectos subvencionados, y no incluye las de otros instrumentos de la CE que se implementan en el país.</p> <p>La estimación de la contribución de la CE a los resultados de desarrollo del MAP no está suficientemente justificada. No se tuvo acceso a mediciones de las instituciones costarricenses sobre los avances en los indicadores</p> <p>Pese a estas limitantes para una valoración objetiva de su logro, presuponiendo que la aportación de la CE se ha correspondido con la aportación de Costa Rica en la proporción estimada, se considera que con las subvenciones ejecutadas se ha logrado un avance medio en los resultados de desarrollo esperados con la implementación del MAP.</p>
<p>VALORACIÓN DEL PROYECTO “GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, FASE 1”</p>	<p><b>Eficacia:</b> el proyecto ha tenido una alta eficacia, habiéndose obtenido los productos previstos, lo que de acuerdo a los indicadores del marco lógico del proyecto permite suponer un grado alto de consecución de los resultados esperados del proyecto. Desde la perspectiva de cumplimiento del POG, el proyecto alcanzó las metas previstas en cada componente y sub-componente. En todos los sub-componentes donde fue preciso, el proyecto muestra una buena capacidad de adaptación a los cambios sobrevenidos en el contexto, en beneficio de la pertinencia de las acciones finalmente realizadas y/o de la eficiencia de los recursos disponibles.</p> <p><b>Eficiencia:</b> la contribución económica de la CE por medio de esta subvención tuvo una correcta relación costo-eficiencia, considerando los recursos utilizados para las distintas actividades y sus valores en el mercado nacional. Promover una mayor competencia entre proveedores (de servicios y de bienes), mediante mecanismos de publicidad que favorecieran una mayor oferta, probablemente habría mejorado esa relación costo-eficiencia. Pero más allá de esta eficiencia directa del proyecto, es destacable la positiva relación costo-beneficio de los resultados del proyecto, que se puede inferir por los efectos concatenados de esta</p>



	<p>aportación de la CE a procesos en marcha pero que requerían de “impulsos” específicos para dinamizarse.</p> <p><b>Sostenibilidad:</b> La sostenibilidad de las diferentes acciones del proyecto se valora como alta. En todos los casos la intervención respondió a necesidades y prioridades expresadas por las instituciones, en muchos de ellos el proyecto vino a apoyar procesos en marcha que contaban con larga trayectoria y/o fuerte respaldo político, y la apropiación institucional de los productos (herramientas, estudios, metodologías, equipos, etc.) es notable. Algunos aspectos a reforzar para la sostenibilidad del proyecto tienen relación con la escasa sistematización de las experiencias a la que acostumbran las instituciones</p> <p><b>Impacto:</b> Si bien es pronto para poder identificar impactos, no cabe duda de que el proyecto ya está generando efectos positivos. Elementos como la dinamización de proyectos de Ley para descentralización de servicios, la elaboración de Planes de desarrollo regional, el aumento de RAC's atendidos, el número de audiencias judiciales llevadas a cabo en comunidades indígenas, por retomar algunos de los ejemplos expuestos anteriormente en la descripción de los sub-componentes, son muestra de ello. Adicionalmente, los productos obtenidos tienen en su mayoría un potencial efecto multiplicador.</p>
<p><b>Conclusiones y Recomendaciones de carácter específico</b></p> <p><b>Conclusiones:</b></p> <p>El MAP ha pretendido ser un instrumento para la selección de ámbitos de intervención y para la puesta en marcha de acciones que favorezcan el desarrollo de Costa Rica. Tras un intenso trabajo de levantamiento de información desde las instituciones nacionales, se obtiene la orientación necesaria para poner en marcha proyectos y programas. Sin embargo, las virtudes del ejercicio no han desembocado en una guía clara para pasar de un marco de cooperación tradicional a uno en el que se tengan en cuenta las especiales características de un país de renta media como Costa Rica.</p> <p>El riesgo a evitar es caer en una cooperación basada en la oferta, que puede llegar a restar eficacia a la Cooperación Española. Por el contrario, su capacidad de responder y reconocer la demanda es lo que le puede procurar el papel que ambos países esperan que tenga.</p> <p>La orientación de la política de cooperación entre Costa Rica y España que establece el MAP, pese a todo, ha estado bien orientada, aunque posiblemente su amplitud y en ocasiones falta de definición de sus objetivos le ha restado, capacidad de incidencia y constituirse en un referente permanente para la acción en proyectos de diferentes instituciones públicas nacionales.</p> <p>Es preciso reconocer que la relación entre recursos disponibles, financieros y técnicos, y líneas de actuación a acometer presentan una proporción deficitaria. La Cooperación Española se ha centrado en tres sectores prioritarios según el MAP, si bien pueden llegar a ser más si tenemos en cuenta otros instrumentos diferentes a la subvención de estado.</p> <p>A futuro, la cooperación entre ambos países debe considerar una mayor concentración sobre ciertos aspectos de interés mutuo, de forma coherente con la evolución de su relación bilateral. No es factible pretender apoyar en todos los sectores priorizados con el mismo nivel de especialización, poniendo a disposición de Costa Rica elementos y aportes más allá de los recursos financieros.</p> <p>La Cooperación Española con Costa Rica en el periodo de vigencia del MAP no ha contado con la adecuada capacidad técnica para impulsar adecuadamente los objetivos que se habían establecido. O sobran expectativas o faltan capacidades, pero no se puede pretender estar presentes en todos los sectores acordados con falta de medios técnicos, humanos y económicos.</p> <p>A este planteamiento le afecta igualmente el esquema financiero adoptado. La secuencia de subvenciones de estado encadenadas bajo la “orientación” de un mismo programa, y la necesidad de ejecutar y justificar las mismas en España, ha consumido buena parte del tiempo disponible por parte de las estructuras de cooperación de ambos países.</p> <p>La falta de recursos destinados al seguimiento y gestión del programa de cooperación conjunto no han encontrado el refuerzo esperado en la aportación de FUNDEVI.</p>	

En diversas ocasiones ha mostrado déficits que le han imposibilitado para cumplir lo que en un inicio se esperaba de un organismo de este tipo.

La principal conclusión en relación al resultado alcanzado con la aplicación del MAP se centra en su carácter altamente “productista”. La débil formulación de los proyectos, inexistente en algunos casos, ha llevado a la cooperación entre Costa Rica y España a focalizarse en productos (en muchos casos, incluso en actividades puntuales), y abandonar el enfoque orientado a resultados.

**Recomendaciones:**

Poner en marcha un nuevo proceso de revisión del marco de cooperación, que tenga en cuenta las enseñanzas de este último periodo. Además, que sea capaz de revisar las prioridades de Costa Rica en torno tanto a sus retos de desarrollo interno como a las expectativas de convertirse en un actor relevante en el marco de cooperación sur – sur y triangular. En este sentido, los significativos avances que ha realizado la Cooperación Española, estableciendo nuevos formatos de relación con países de renta media como éste, deberían servir de base para el ejercicio.

Generar nuevos modelos de funcionamiento que acerquen mucho más las competencias y responsabilidades entre equipos de la Cooperación Española y los equipos de MIDEPLAN (técnicamente) y MRREE (políticos). El esquema de país donante frente a país receptor debe ser superado y tender a una más clara co-responsabilidad y rendición mutua de cuentas. Las posibilidades que un mecanismo así ofrece no solo se plasmaría en una cooperación España – Costa Rica de mayor calidad, sino en una plataforma solvente para posibles acciones conjuntas en favor del desarrollo de terceros países.

Para ello, generar mecanismos de actuación que determinen la gestión conjunta del programa. Junto a la interrelación de capacidades técnicas, se necesitan instrumentos de financiación adaptados a este enfoque. Un proceso anual de concesión de subvenciones, con lo que ello implica a efectos de gestión y justificación merma las potencialidades de la cooperación entre dos países como España y Costa Rica. Fondos conjuntos, en esquemas mixtos bajo gestión de un tercero si es necesario, se muestran más acordes a la filosofía de cooperación a la que se intenta tender en un caso como este.