

EVALUACIÓN DE
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE
EN BIODIVERSIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO
EN COSTA RICA
2010-2018

Resumen Ejecutivo

Enero, 2021

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No es sencillo conocer los resultados de los proyectos, ya que **la información proporcionada por ellos es deficitaria** y de mala calidad. Sin embargo, los proyectos analizados **logran los resultados esperados**, lo que se facilita cuando existe una colaboración fluida entre los actores implicados, un adecuado modelo de gobernanza y la involucración activa de todos los que se ven afectados por él. La alineación de los proyectos

con la agenda internacional también contribuye a este logro, ya que proporciona una hoja de ruta más clara. El logro se dificulta, sin embargo, cuando existen obstáculos para acceder a información de valor (de otras instituciones, del progreso de la intervención o de los resultados obtenidos por su evaluación) y también por los cambios políticos, que pueden entorpecer los proyectos en ejecución en el momento en el que se producen.

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

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

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

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

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

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

Dado que, en la práctica, la eficacia del sistema de gestión ha sido el tema central de esta evaluación, se han elaborado una serie de recomendaciones para incrementarla. Entre ellas se encuentran las siguientes: (a) **fortalecer y ampliar el conocimiento del modelo prospectivo de definición de necesidades**, con el fin de aumentar la probabilidad de que todos los proyectos queden alineados. (b) Trabajar en la **mejora de las relaciones y de la coordinación interinstitucional** dentro del Sistema. Para facilitarla, se recomienda empezar a trabajar con la revitalización del Consejo Técnico de Cooperación Internacional (CTCI). (c) Sacar un **mayor rendimiento** al activo constituido por los **enlaces de cooperación**. La instauración de reuniones periódicas podría ser una fuente para el establecimiento y la consolidación de relaciones cruzadas y una oportunidad de aprendizaje para los temas que se detectan como debilidades del Sistema. Todo ello contribuiría al **fortalecimiento de los enlaces de cooperación**, que podrían así proporcionar un apoyo a las personas de su institución a la hora de diseñar sus proyectos. (d) El SIGECI debería incorporar **utilidades específicas** a las personas que brindan los datos para su alimentación y debería poner en marcha estrategias que le permitan ofrecer **información completa** de todo el sistema de cooperación, incluyendo los documentos de **cierre de los proyectos**. (e) Es necesario **actualizar el Reglamento de desarrollo del artículo 11 de la LPE**, que se ha quedado desfasado en diferentes aspectos (existencia de la POLCI, competencias para el seguimiento global y el de los proyectos, exigencias de envío de documentación a Mideplan y refuerzo del papel del CTCI, entre otros).

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

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

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

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

Una incorporación efectiva de los enfoques transversales y de otras cuestiones de importancia, tales como los ODS, requiere aún de una importante labor de información y de sensibilización, más que de la introducción de requisitos adicionales en los procesos de solicitud, que pueden dificultar el proceso y no son garantía de incorporación. También puede ser útil la **colaboración con otras entidades públicas** de Costa Rica que puedan facilitar herramientas o procesos de capacitación para incorporar estas cuestiones transversales. Así mismo, se puede invitar a colaborar y a compartir su conocimiento a **algunas de las Fundaciones** que tienen una trayectoria en el trabajo en estas temáticas, con el fin de que participen en los procesos de sensibilización y, eventualmente, de capacitación o de intercambio de experiencias. En este

sentido, **conocer experiencias concretas de éxito**, en las que hayan estado implicadas entidades de la sociedad civil o del sector privado, puede ser más útil y eficiente que un proceso de capacitación sobre cómo incorporar el enfoque de participación, si bien la mejor opción sería combinar ambas medidas.

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

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

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

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

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

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