

RESUMEN EJECUTIVO:

1

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS MUNICIPIOS, LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR EMPRESARIAL DE COSTA RICA

20 DE NOVIEMBRE DE 2017

UN DIAGNÓSTICO PARA INCREMENTAR LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN

Costa Rica es un país que, por sus características y nivel de desarrollo, aunque es receptor de ayuda al desarrollo, tanto reembolsable como no reembolsable, también ha desarrollado capacidades para ofrecerla. Esto significa que, si se trata de fortalecer su marco institucional relacionado, esto será desde ambas perspectivas, la de país que precisa de incrementar sus niveles de desarrollo humano, principalmente de mitigar sus crecientes desigualdades socioeconómicas y asimetrías regionales y la de un país que, en ciertos ámbitos, puede ofrecer una experiencia positiva a otras naciones, como ya lo ha hecho.

Lo anterior significa que Costa Rica precisa de articular sus procesos endógenos de desarrollo con iniciativas de cooperación pertinentes a su realidad específica y, por lo tanto, fortalecer las capacidades de su aparato institucional para la gestión de la cooperación, sobre la base de sus características propias como país. Esto es, considerando sus especificidades históricas, su diversidad étnica y cultural, las profundas brechas que, incrementándose, generan un escenario de potencial conflicto, sus distintos paisajes agroecológicos y los derechos humanos individuales y colectivos de sus habitantes, entre otros muchos aspectos.

Lo anterior también significa ampliar el universo de actores que participan de las iniciativas de cooperación bajo el concepto de incrementar su eficacia. De allí la importancia de incorporar a los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil en la reflexión sobre la cuestión.

La Declaración de París¹ sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo establece que las políticas de cooperación y de desarrollo se deben *“adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países”*.

Esta afirmación reviste una singular importancia ya que representa un salto cualitativo respecto de los conceptos que habían prevalecido durante las décadas anteriores, cuando la tendencia general, era concebir todas las evoluciones hacia el desarrollo desde una óptica de la homogeneidad y de lineamientos aplicables a todos los países y sus regiones, con escasa

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. París, OCDE, 2005.

consideración de las diferencias y, con ello, relegando los procesos de apropiación de las iniciativas de desarrollo por las poblaciones beneficiarias y afectando la sostenibilidad de los cambios propuestos en el largo plazo.

Para la eficacia de la cooperación, tanto recibida como ofrecida, ese concepto reviste una importancia estratégica ya que remite a la adaptación de procesos, resultados e impactos a las condiciones prevalecientes en cada realidad nacional.

3

Así como las iniciativas de cooperación que vienen deben adaptarse a las realidades nacionales, regionales y locales, igual ocurre con la que se ofrece. Los procesos de desarrollo son siempre específicos y los modelos exitosos en un país no son necesariamente replicables en otros.

La eficacia de la oferta de cooperación estaría entonces condicionada por el fortalecimiento de capacidades no solo en gestión y administración de proyectos, sino también en la capacidad de comprensión de las diferentes realidades nacionales y regionales, incluyendo las diferencias culturales y los derechos específicos de cada nación y cada pueblo de definir sus propias formas de evolución social, política, cultural y económica. Así, habría que fortalecer las capacidades de identificación, formulación, seguimiento y evaluación de la cooperación, tanto en el nivel de la gestión de resultados como de los impactos a mediano y largo plazo.

Al interior de las agencias de desarrollo, durante décadas, se generaron procesos de análisis crítico y de nuevas estructuras de coordinación y reflexión entre los países, como es el caso de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), foro compuesto por 161 países y 56 organizaciones. La Alianza fue constituida en 2011, durante la reunión de Busan, y tiene como antecedentes las reuniones de Roma en 2003 y París en 2005, donde se promulgó la Declaración de París, la reunión de Accra en 2008, que reconoció la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

De allí la importancia de algunos principios de la Declaración de París, en particular cuando se hace referencia al aumento en la eficacia de la ayuda al desarrollo:

Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

- *Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).*
- *Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.*
- *Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.*
- *Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.*
- *Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.*
- *Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.*

Es también de especial relevancia el punto cuatro de la misma Declaración, que establece la necesidad de poner en marcha acciones para superar, entre otros, los siguientes obstáculos para una cooperación pertinente y eficaz:

- *Las debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.*
- *La falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.*
- *La delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.*
- *La integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios.*

Teniendo como norte el realizar un análisis útil para el diseño de estrategias adecuadas de incremento de la eficacia de la cooperación, se realizó un estudio dirigido a relevar concepciones, críticas, expectativas y sugerencias de tres sectores en relación con la cooperación internacional:. Estos sectores son:

- Las organizaciones de la sociedad civil.
- Los gobiernos locales.
- Las empresas privadas.

Para realizar el estudio, se diseñó una guía de entrevista² cubriendo los temas más relevantes para resolver el objeto de estudio. La guía se diseñó para ser aplicada a una muestra razonada de actores en los tres sectores. Esto no fue siempre posible debido al rechazo de municipalidades y ONG a ser entrevistadas sobre el tema. En el caso de las empresas privadas, posiblemente por ser una temática novedosa para ellas, el porcentaje de rechazo fue menor. Aún así, los resultados de las entrevistas permiten derivar tendencias de opinión que parecen ser representativas de cada sector.

5

Hay que destacar que algunas organizaciones de la sociedad civil que han trabajado a escala internacional con proyectos regionales y alianzas estratégicas, han acumulado experiencias importantes, en particular las que trabajan en los sectores ambiental (Fundación Neotrópica y Acepesa, por ejemplo), de derechos humanos (Ceжил, por ejemplo), de fortalecimiento de la democracia (Funpadem por ejemplo) y de desarrollo (Fundecooperación y Fundecor, por ejemplo). Algunas de ellas ya han estado involucradas en iniciativas oficiales Sur-Sur, según su opinión, con éxito.

En general, algunos temas resultaron de interés mayor para los sectores entrevistados:

- En la coyuntura actual, ¿Cómo se puede acceder a fondos de cooperación?
- ¿Cuál es el papel del Estado en la coordinación de la cooperación que podrían recibir estos sectores?
- ¿Cómo se puede obtener información sobre la “oferta” de fondos de cooperación?
- ¿Cuáles son las actividades que se pueden financiar mediante esos fondos?

Puede verse que detrás de estas interrogantes subyace la concepción de que existe una oferta de cooperación hacia el país que se puede canalizar a través de sus instituciones públicas, en particular del MRREE y de

² Esta guía se envió para su revisión y comentarios a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE), entidades con las que se coordinó el trabajo.

MIDEPLAN. También que en las instituciones existe un repertorio de ofertas de cooperación que, por distintas razones, no se difunde. El primer concepto posiblemente proviene de la memoria histórica de la oferta de cooperación en décadas pasadas. Por ejemplo, las *mesas de donantes* en las décadas de 1980 y 1990 en la que las organizaciones eran invitadas a presentar sus proyectos. El segundo concepto, de la información no difundida, proviene precisamente de la restricción de la cooperación y del periodo crítico que muchas organizaciones atraviesan. Aquí hay que subrayar que la limitación deriva, en gran parte, de que las agencias actualmente son reacias a financiar gastos de operación y las entidades que solicitan fondos no están en capacidad de asumirlos.

Para los sectores, es importante:

- Incrementar las capacidades (en ONG y municipios) de formulación de proyectos y de gestión de fondos (*fundraising*).
- Contar con mecanismos financieros que les permitan garantizar contrapartidas.
- Coordinar con las instituciones públicas y del alinearse con los planes de desarrollo nacional, en particular con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto tiene importancia debido a que el sustrato de esta preocupación es la idea que esto facilitaría la gestión de fondos y permitiría una sostenibilidad institucional mayor. Hay que subrayar que algunas de las ONG, durante las entrevistas, manifestaron conocer políticas en otros países en las que servicios públicos y actividades de desarrollo local son, con alguna frecuencia, contratados con integrantes de su sector.
- Difundir las buenas prácticas de los proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil, empresas y municipios. En este último caso, aunque las municipalidades tienen una larga historia de intercambios Sur-Sur, en especial con los países vecinos y se han involucrado con éxito en la ejecución de créditos internacionales (por ejemplo para la construcción de acueductos), parece ser que esa memoria no se ha difundido en los extendido más allá de los periodos de ejecución. No obstante, hay que indicar que las municipalidades con mayor experiencia en el tema (San José, por ejemplo, no aceptaron ser entrevistadas, lo mismo que la Unión Nacional de Gobiernos Locales).

- En el caso de las empresas privadas, el concepto de relacionarse con la cooperación internacional parecía ser ajeno a sus perspectivas. También, en general, continúa prevaleciendo el concepto que la responsabilidad Social Empresarial es una práctica más cercana a la filantropía que a involucrarse en procesos de desarrollo social, económico y cultural con miras al cumplimiento de metas de desarrollo (ODS, por ejemplo). Pero, la posibilidad de un modelo de participación e involucramiento de las empresas, generó interés, en particular entre las que ya están integradas a asociaciones que practican la RSE. El rol de los ministerios de Hacienda y de Economía, Industria y Comercio, es estratégico para difundir y promover conceptos de participación en el desarrollo más allá de la filantropía e integrar las empresas en procesos locales y regionales.
- Para las empresas privadas, la importancia de participar en iniciativas de desarrollo es innegable y ha despertado interés. Posiblemente el intercambio de experiencias con otras realidades nacionales donde la Responsabilidad Social Empresarial ha evolucionado hacia integrarse en procesos de desarrollo nacional, sea valioso.

En el contexto de los resultados de la consulta a municipios, empresas y ONG, han que destacar el hecho que el país fue invitado a iniciar el proceso para su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto *“involucra una serie de procesos de alineación y coordinación para cumplir con los estándares de ese organismo.”*

También significa, en el ámbito de la cooperación, que se deben fortalecer las capacidades institucionales para plantear una oferta con valores agregados relevantes y específicos a las posibilidades y características del país. Esto, desde una perspectiva integrada de la cooperación, que constituye un interés expresado por los ministerios competentes (RRREE, MIDEPLAN y MH), implica promover el alineamiento de los actores relevantes, en este caso, los tres sectores con los que se llevó a cabo la consulta, en una estrategia común, tanto como receptores que como protagonistas de una oferta de cooperación.

En Costa Rica, la gestión de la cooperación se encuentra a cargo de tres instituciones: i) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, ii) el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y, iii) el Ministerio de Hacienda.

Los dos primeros, comparten la rectoría de la cooperación no reembolsable y el Ministerio de Hacienda se encarga de los créditos internacionales. Además existe el Sistema Nacional de Enlaces de Cooperación Internacional, constituido por los responsables de cooperación de los ministerios del gobierno central. Sin embargo, según indican en algunas instituciones, este mecanismo no es constante. Cabe también mencionar que, según indican las entrevistas con funcionarios públicos, no siempre las instituciones dan la importancia debida al tema y seleccionan el personal idóneo para esta función.

En general, el diagnóstico ha dejado claro que:

- Los actores están conscientes que el acceso a fondos de la cooperación internacional se ha visto restringido en los últimos años. Tanto en montos como en las áreas temáticas para las que es posible conseguir financiamiento.
- Que los requisitos y procedimientos para conseguir fondos se han vuelto más exigentes y complejos. En ocasiones es preciso contar con asistencia técnica especializada para formular y presentar propuestas.
- Que sectores emergentes en el tema como las empresas privadas, aunque no tienen experiencia, muestran interés y voluntad de participación en el marco de alianzas público-privadas. Con este sector es importante considerar la participación de los gremios, notablemente la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED).
- Que los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen un marco de acción conocido por la mayoría de los actores y considerado legítimo y pertinente para alinear acciones de desarrollo conjuntas.
- Que las municipalidades, aunque no manifiestan tener mucha información sobre el tema, se interesan en incrementar sus capacidades para acceder a fondos de cooperación.
- Que los distintos actores consideran que el Estado puede ofrecer información sobre la oferta de cooperación.
- Que existe experiencia, capacidades instaladas e interés en participar de iniciativas de cooperación Sur-Sur.
- Que todas las entidades entrevistadas coinciden en la importancia de incrementar la eficacia de la cooperación con el fin de asegurar

mejores resultados e impactos y de poder acceder a mayores fondos.

- Que los diferentes sectores solicitan espacios de diálogo permanente con las instituciones competentes.

Aunque ya se mencionaron, la importancia que los sectores dieron a la información y la coordinación hace necesario detallar más este tema:

9

- Los actores coinciden en proponer la constitución de un mecanismo permanente de información, diálogo y coordinación entre el Estado y los distintos sectores involucrados en la recepción y oferta de cooperación (municipalidades, empresas y ONG. , incluyendo concursos (tipo Unión Europea, Fondo Verde, Fondo Cooperativo de Carbono, Fondo de pequeños proyectos del Banco Mundial, etc.). Es claro que muchas organizaciones de la sociedad civil y municipios no tienen las capacidades técnicas para la complejidad de requisitos que solicitan algunas agencias de desarrollo. Es por eso que el complemento de la información está constituido por un programa de formación y asistencia técnica continua.