UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN CHILE Y EL SALVADOR: LECCIONES APRENDIDAS PARA SU DESARROLLO EN COSTA RICA.

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la

consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado

en Administración Pública para optar por el grado y

título de Maestría Profesional en Diplomacia

ANA MERCEDES GALLEGOS CASTRO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2021

AGRADECIMIENTOS

A mi esposo, Minor, por apoyarme con amor y cariño, por estar a mi lado, por ser mi compañero y amigo, por alentarme a crecer y ser mejor persona y profesional.

A mi mamá, mi papá, mis hermanos y hermanas, por animarme en todo el camino; especial agradecimiento a Maricela por sus consejos de diseño gráfico.

A mi tutor y amigo Andrés Pérez Sáenz, por su apoyo incondicional, sus aportes profesionales y su motivación constante.

A las lectoras de esta investigación, doña Carmen Claramunt y Eugenia Aguirre por su colaboración y comentarios.

A mis amigos y amigas que me han alentado durante todo este proceso, por estar pendientes y animarme con tanto cariño.

A todas las personas que de alguna u otra forma me ayudaron en el proceso y que me permitieron mejorar como profesional y entregar un trabajo del que hoy estoy muy orgullosa.

«Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Diplomacia»

VICTOR MANUEL DE JESUS GARRO MARTINEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por VICTOR MANUEL DE JESUS GARRO MARTINEZ (FIRMA)
Fecha: 2021.11.18 18:15:52 -06'00'

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado

ANDRES JOSE PEREZ SAENZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por ANDRES JOSE PEREZ SAENZ (FIRMA)
Fecha: 2021.11.19 10:02:36 -06'00'

MA. Andrés Pérez Sáenz
Profesor guía

EUGENIA CAROLINA AGUIRRE RAFTACCO (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-08-0126-0968.
Fecha declarada: 24/11/2021 11:38:56 AM
Esta representación visual no es fuente de confianza. Valide siempre la firma.

M.Sc. Eugenia Aguirre Raftacco
Lectora

Firmado por CARMEN ISABEL CLARAMUNT GARRO (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-01-0562-0424.
Fecha declarada: 24/11/2021 08:04 AM
Esta representación visual no es fuente de confianza. Valide siempre la firma.

Dra. Carmen Claramunt Garro
Lectora

VICTOR MANUEL PORRAS FERNANDEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por VICTOR MANUEL PORRAS FERNANDEZ (FIRMA)
Fecha: 2021.11.18 12:52:33 -06'00'

M.Sc. Víctor Porras Fernández
Representante Programa de Posgrado en Diplomacia

ANA MERCEDES GALLEGOS CASTRO (FIRMA)

Firmado digitalmente por ANA MERCEDES GALLEGOS CASTRO (FIRMA)
Fecha: 2021.11.24 12:13:38 -06'00'

Ana Mercedes Gallegos Castro
Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS ii
HOJA DE APROBACIÓN..... iii
RESUMEN vi
ABSTRACT vii
LISTA DE TABLAS..... viii
LISTA DE GRÁFICOS..... ix
LISTA DE ILUSTRACIONES..... x
LISTA DE ABREVIATURAS..... xi
CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN..... 1
1.1 Justificación..... 1
1.3 Pregunta de investigación 4
1.4 Objetivos 5
1.5 Diseño metodológico 5
1.6 Delimitaciones 6
CAPÍTULO 2 – CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL GLOBAL Y REGIONAL 7
2.1 Contexto global de la cooperación internacional..... 7
2.1.1 El sistema de categorización del Banco Mundial basado en la renta nacional 10
2.1.2 El enfoque de brechas estructurales 14
2.1.3 El enfoque de Desarrollo en Transición 15
2.1.4 La Agenda Internacional para el Desarrollo 17
2.1.5 Tipos de cooperación internacional contemporáneos 35
2.1.6 Modalidades de cooperación internacional..... 36
2.2 Contexto de la cooperación internacional descentralizada..... 40
2.2.1 Una visión global..... 40
2.2.2 Región iberoamericana..... 43
CAPÍTULO 3 – MODELOS DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN CHILE Y EL SALVADOR..... 46
3.1 Modelo chileno de cooperación descentralizada 47
3.1.1 Generalidades de la cooperación internacional en Chile 47
3.1.2 La cooperación descentralizada en Chile..... 50
3.1.3 Monitoreo, seguimiento y evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Chile..... 57

3.2 Modelo salvadoreño de cooperación descentralizada.....60
3.2.1 Generalidades de la cooperación internacional en El Salvador.....60
3.2.2 La cooperación descentralizada en El Salvador.....63
3.2.3 Monitoreo, seguimiento y evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo.....74
3.2.4 Situación actual de la gestión de la cooperación descentralizada en El Salvador.....76
3.3 Cuadro resumen de los modelos de cooperación descentralizada de Chile y el Salvador.....78
CAPÍTULO 4 – PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA PARA COSTA RICA.....81
4.1 Cooperación internacional en Costa Rica.....81
4.1.1 Contexto de la cooperación internacional en Costa Rica.....81
4.1.2 Legislación costarricense que regula la cooperación internacional.....85
4.2 Estado actual de la cooperación descentralizada en Costa Rica.....96
4.3 Análisis de fortalezas y debilidades de los modelos de cooperación descentralizada de Chile y El Salvador.....98
4.3.1 Fortalezas y debilidades del modelo chileno de gestión de la cooperación descentralizada.....98
4.3.2 Fortalezas y debilidades del modelo salvadoreño de gestión de la cooperación descentralizada.....100
4.4 Modelo de Cooperación Descentralizada para Costa Rica.....103
4.4.1 Estructura organizacional.....103
4.4.2 Gobernanza.....105
4.4.3 Principales áreas y líneas de acción.....107
4.4.4 Mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.....108
4.5 Retos del Modelo de Cooperación Descentralizada para Costa Rica.....109
4.6 Hoja de ruta para la implementación del modelo de cooperación descentralizada en Costa Rica.....112
CAPÍTULO 5 – CONCLUSIONES.....115
REFERENCIAS.....119
ANEXOS.....129
Anexo 1: Ficha de caracterización de municipios.....129

RESUMEN

El presente Trabajo de Investigación Aplicada aborda el tema de la cooperación descentralizada como un fenómeno relativamente moderno dentro del esquema general de la cooperación internacional, con un gran potencial para impulsar el desarrollo de los países y que, sin embargo, ha sido escasamente abordado por la institucionalidad costarricense.

En el capítulo inicial se expone la importancia de la investigación y el valor agregado que representa tanto desde un punto de vista académico como para las instituciones costarricenses vinculadas con cooperación descentralizada.

En el segundo capítulo se plantea una revisión del contexto general de la cooperación internacional a nivel global, incluyendo sus principales instrumentos contemporáneos, así como sus tipos y modalidades; luego se enfoca en el análisis del escenario internacional de la cooperación descentralizada.

El tercer capítulo analiza los modelos de cooperación descentralizada de Chile y El Salvador, considerando las similitudes que ambos países comparten con Costa Rica, con la intención de extraer aquellos elementos que podrían ser valiosos para el desarrollo del propio modelo de cooperación descentralizada costarricense.

Por último, a partir del examen minucioso de los sistemas de gestión de la cooperación internacional en Chile y El Salvador, en el capítulo cuatro se propone un esquema que podría ser implementado por Costa Rica para aprovechar las potencialidades de este tipo de asistencia internacional en la atención de sus desafíos de desarrollo.

ABSTRACT

This Research Paper addresses the issue of decentralized cooperation as a relatively modern phenomenon within the general scheme of international cooperation, with a great potential to promote the development of countries, which, however, has been scarcely addressed by Costa Rican institutions.

The first chapter discusses the importance of this research and the added value it represents both from an academic point of view and for Costa Rican institutions involved in decentralized cooperation.

The second chapter reviews the general context of international cooperation at the global level, including its main contemporary instruments, as well as its types and modalities; it then focuses on the analysis of the international scenario of decentralized cooperation.

The third chapter analyzes the decentralized cooperation models of Chile and El Salvador, considering the similarities that both countries share with Costa Rica, with the intention of extracting those elements that could be valuable for the development of Costa Rica's own decentralized cooperation model.

Finally, based on a thorough examination of the international cooperation management systems in Chile and El Salvador, chapter four proposes a scheme that could be implemented by Costa Rica to take advantage of the potential of this type of international assistance to address its development challenges.

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Umbrales de ingreso para la clasificación del Banco Mundial según nivel de ingreso a partir 11
Tabla 2 Listado de países iberoamericanos con marco normativo en materia de cooperación..... 44

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Número de proyectos de cooperación descentralizada ejecutados entre regiones/territorios chilenos por país contraparte, 2014-2019 53
Gráfico 2 Ayuda Oficial al Desarrollo y ayuda oficial neta recibida por El Salvador (precios corrientes US $), 1990-2019 60
Gráfico 3 Diez principales donantes de AOD bruta para El Salvador, promedio 2018-2019, en millones de USD 61
Gráfico 4 Perfil país, según su participación desde roles oferentes y receptor. 2019 62
Gráfico 5 Participación de El Salvador por modalidades y roles de cooperación en Iberoamérica 63
Gráfico 6 Tendencia de la Cooperación No Reembolsable 1990-2018 en millones de dólares 82
Gráfico 7 Distribución porcentual de la cooperación internacional recibida según origen, ... 83
Gráfico 8 Número de proyectos de cooperación internacional, según regiones de desarrollo, 2014-2019 84

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Balance de la cooperación recibida y otorgada por Chile 48
Ilustración 2 Organigrama de la AGCID 51
Ilustración 3 Servicios de apoyo técnico sobre Cooperación Descentralizada ofrecidos a nivel del Gobierno Central, a través de las Instituciones Nacionales Rectoras de Cooperación. 54
Ilustración 4 Organigrama de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador 65
Ilustración 5 Tabla de Indicadores Claves de Gestión (KPI) de la Estrategia 75

LISTA DE ABREVIATURAS

ACI	Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APP	Alianzas Público-Privadas
ART/PNUD	Programa de Articulación de Redes Territoriales y Temáticas para el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CD	Cooperación Descentralizada
CDSS	Cooperación Descentralizada Sur-Sur
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República (Costa Rica)
COAMSS	Consejo de Alcaldes y Oficina de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS)
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT	Cooperación Triangular

DAECT	Delegación para la Acción Exterior de las Colectividades Territoriales (Chile)
DCI	Dirección de Cooperación Internacional del MREC de Costa Rica
DCNOD	Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada
DICORE	Dirección de Coordinación Regional (Chile)
DIFROL	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (Chile)
ENCD	Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada (El Salvador)
ESCO	Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional
FIAT	Fondo Inicial de Articulación Territorial (El Salvador)
FOCIS	Foro de Organizaciones de Cooperación Internacional Solidaria
GEF	*Global Environment Facility*
GOES	Gobierno de El Salvador
IAEG-SDG	Grupo Interinstitucional y de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
IEESFORD	Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (El Salvador)
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INB	Ingreso Nacional Bruto
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
IUIOG	Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
LDC	Países Menos Desarrollados
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica
MIGOBDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (El Salvador)
MINGOB	Ministerio de Gobernación (El Salvador)

MINREL	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
MODES	Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario de El Salvador
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PMA	País Menos Adelantado
POLCI	Política de Cooperación Internacional de Costa Rica
PPAT	Plan Prioritario Anual de Trabajo
PRM	País de Renta Media
PRMA	Países de Renta de Media Alta
RCD	Red de Cooperación Descentralizada de El Salvador
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SETEFE	Secretaría Técnica del Financiamiento Externo
SICDES	Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador
SIGECI	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional

STP	Secretaría Técnica de la Presidencia (El Salvador)
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Chile)
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
TOSSD	Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible
UE	Unión Europea
UES	Universidad de El Salvador
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
URAI	Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Chile)
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (El Salvador)

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

SEP Sistema de Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, ANA MERCEDES GALLEGOS CASTRO, con cédula de identidad 113750005, en mi condición de autor del TFG titulado LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN CHILE Y EL SALVADOR: LECCIONES APRENDIDAS PARA SU DESARROLLO EN COSTA RICA

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. **SI** [X] **NO** * [ ]

***En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).**

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

ANA MERCEDES GALLEGOS CASTRO (FIRMA)

Firmado digitalmente por ANA MERCEDES GALLEGOS CASTRO (FIRMA)
Fecha: 2021.11.24 12:15:04 -06'00'

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN

Este capítulo inicial expone el tema investigado en el presente documento, para explicar la importancia de la investigación, el valor agregado que representa tanto desde un punto de vista académico como para las instituciones costarricenses vinculadas con la temática, así como el abordaje metodológico que se empleó para llevar a cabo el análisis que condujo a las conclusiones de la investigación.

1.1 Justificación

Los Estados, específicamente en la figura de su gobierno central, fueron considerados por muchos años los protagonistas exclusivos del sistema de la cooperación internacional. Sin embargo, las relaciones de cooperación entre Estados nacionales son cada vez más complejas ya que el ámbito de trabajo es más amplio en lo temático y más diverso en los niveles en que se desarrolla, lo cual dificulta la adaptación de la cooperación a las realidades y necesidades de los países receptores. Esto ha provocado el surgimiento de actores subnacionales en el escenario internacional, en un esfuerzo por flexibilizar los marcos bajo los que se rige la cooperación internacional «tradicional» y por aumentar el impacto directo de las intervenciones en la vida y la atención de las necesidades de la población.

En este sentido, los gobiernos locales han reivindicado su rol como actores fundamentales para el desarrollo, participando activamente en la creación e implementación de las agendas y convirtiéndose así en protagonistas directos de la cooperación internacional.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lanzada en el 2015, reconoce que los gobiernos locales son los llamados a identificar las carencias y a actuar directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos. Este reconocimiento se ve plasmado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Aunque los gobiernos locales tienen un marco de acción específico en el contexto de esta Agenda, es fundamental señalar que la mayoría de los ODS y las metas definidas para su implementación abordan desafíos que tiene un gran impacto local, los cuales están, además, directamente relacionados con las competencias y el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales (PIFCSS, 2016).

> …las estrategias de desarrollo localizadas, implementadas y adaptadas a partir a la realidad local también son capaces de generar impactos positivos en el proceso global de transformación del desarrollo, que a su vez refuerza los procesos de sostenibilidad local […] Sin embargo, para garantizar la implementación de las agendas mundiales de desarrollo es necesario abordar importantes desafíos. (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2019, pág. 15)

El gran reto para las autoridades subnacionales es la «localización» de los ODS, lo que significa transformar esos objetivos globales en programas que puedan ser aplicables a su propio contexto local. Esto requiere que tengan las habilidades y los medios financieros necesarios para planificar y poner en práctica medidas dirigidas al cumplimiento de los ODS (Latek, 2017).

Es en este sentido que la cooperación internacional para el desarrollo debe fomentar la «localización» de la Agenda 2030; la cooperación internacional descentralizada, «como modalidad propia de los gobiernos subnacionales, es una herramienta clave para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos locales» (PIFCSS, 2016), así como para dotarlos de recursos para la ejecución de los programas locales para el cumplimiento de las metas de los ODS, cobrando así una relevancia fundamental tanto para potenciar el impacto beneficioso de los flujos de cooperación internacional en la vida de sus habitantes y, en un esquema aún más amplio, para coadyuvar al logro de los ODS.

Sin embargo, para lograr la integración efectiva de la cooperación descentralizada al sistema internacional de cooperación, los Estados deben definir estrategias y determinar mecanismos para fomentar la coherencia de las políticas, programas y acciones de desarrollo nacional con los ODS.

Según el análisis comparado del marco normativo iberoamericano en materia de cooperación descentralizada realizado por el Programa Iberoamericano para el

Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (2016), solamente nueve países de la región han regulado, de una u otra manera, la cooperación descentralizada. Esto significa que hay otros ocho países en los que la práctica de la cooperación descentralizada tiene un carácter consuetudinario, incluyendo a Costa Rica.

A pesar de que la Constitución Política, en su artículo 170, reconoce la autonomía de las corporaciones municipales y que la Ley N°7794 – Código Municipal, en su artículo 4, inciso f), faculta a los gobiernos locales para realizar acciones en materia de cooperación internacional, la norma se limita al reconocimiento de su capacidad de actuar. «Deja, pues, sin regular cuestiones tan claves como la coordinación y la coherencia con las directrices nacionales, la gestión de la información o los sistemas de fiscalización y auditoría de los recursos recibidos» (PIFCSS, 2016).

Con los objetivos de que (1) la cooperación descentralizada en Costa Rica esté alineada con la Agenda 2030 y su Plan Nacional de Desarrollo vigente y (2) se garantice un impacto positivo en los territorios y áreas significativas de desarrollo, es necesaria la creación de estrategias y mecanismos que permitan que esta modalidad de cooperación se gestione de forma transparente y eficaz.

El presente trabajo pretende aprovechar las experiencias de dos países de la región en la materia, específicamente la de Chile y El Salvador, como insumos en la construcción de un modelo de gestión de cooperación descentralizada para Costa Rica. Estos dos países han sido seleccionados, en primera instancia, por los buenos resultados que han obtenido de las estrategias que han puesto en ejecución para el fomento de la cooperación descentralizada y, luego, porque comparten algunas características (demográficas, socioeconómicas e institucionales, principalmente) que permiten pensar que sus buenas prácticas pueden ser fácilmente replicables en Costa Rica.

1.2 Planteamiento del problema

De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, Costa Rica es un país de ingreso medio alto cuyo crecimiento económico ha sido continuo durante los últimos 25

años. Pese a esto, aún enfrenta un déficit fiscal sostenido y una creciente brecha de desigualdad, lo que sin duda afecta su modelo de desarrollo. Esta clasificación como país de renta media alta le impide ser receptor de cooperación de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual pertenecen la gran mayoría de socios cooperantes de los países en desarrollo.

La imposibilidad de obtener recursos bajo esta modalidad de cooperación ha creado la necesidad de diseñar e implementar esquemas que permita a países en desarrollo cooperar entre ellos para alcanzar sus metas de desarrollo nacional y contribuir además al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Estas modalidades son la cooperación Sur-Sur (CSS), la cooperación Triangular (CT) y la Cooperación Descentralizada (CD), principalmente.

En este contexto, desde hace varios años Costa Rica ha trabajado para establecer un marco de gestión de la CSS y la CT; sin embargo, no hay un planteamiento respecto a la cooperación descentralizada, por lo tanto, desde el Poder Ejecutivo esta no se gestiona. En la región latinoamericana existen países con esquemas claros para la gestión de esta modalidad de cooperación, y que, además, han mostrado resultados positivos. Explorar estas experiencias en la región permitirá extraer buenas prácticas que puedan ser aplicadas en Costa Rica para la administración y el aprovechamiento de los recursos y beneficios que pueden resultar de las acciones tomadas bajo la cooperación descentralizada.

1.3 Pregunta de investigación

¿Cuáles aspectos de la gestión de la cooperación internacional descentralizada en Chile y El Salvador se pueden extrapolar para el desarrollo de esta modalidad de cooperación en Costa Rica?

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Evaluar los esquemas de gestión de la cooperación descentralizada en Chile y en El Salvador como modelos para el desarrollo de esta modalidad de cooperación en Costa Rica.

1.4.2 Objetivos específicos

a) Describir el contexto de la cooperación internacional descentralizada a nivel global, regional y nacional.
b) Explicar los modelos de gestión de la cooperación internacional descentralizada de Chile y El Salvador.
c) Construir un modelo de cooperación internacional descentralizada en Costa Rica con base en los aspectos aplicables de los modelos de Chile y El Salvador.

1.5 Diseño metodológico

La presente investigación se desarrolló con herramientas metodológicas propias de las Ciencias Sociales para analizar los diferentes elementos que permitieron definir el contexto de la cooperación internacional descentralizada y justificar su relevancia actual para Costa Rica, así como analizar los modelos de gestión de este tipo de cooperación en Chile y El Salvador con el propósito de extraer aquellas consideraciones relevantes para la construcción del propio modelo costarricense.

Así, se utilizó la revisión bibliográfica como principal instrumento para la obtención de información y datos relevantes para la investigación. Informes, documentos oficiales, académicos y reportes de prensa, entre otros, fueron recopilados, sistematizados y analizados para la consecución de los objetivos de este trabajo de investigación aplicada.

Del mismo modo, se llevaron a cabo entrevistas no estructuradas con personas funcionarias involucradas directamente con la gestión de la cooperación descentralizada en Costa Rica, Chile y El Salvador, como herramienta para la obtención de insumos de primera mano que profundizaran aquellos elementos de interés en el contexto de esta investigación.

1.6 Delimitaciones

Se estudiará la experiencia en gestión de la cooperación descentralizada de El Salvador y Chile durante los últimos diez años. Se tomarán en cuenta los esfuerzos de cooperación descentralizada CSS y Norte-Sur dentro de ese periodo.

La selección de estos dos países se basó en la similitud política y socioeconómica con Costa Rica, lo cual permite que sus prácticas sean aplicables en Costa Rica con relativa facilidad, haciendo énfasis en las dos modalidades de cooperación más utilizadas en la región latinoamericana.

1.7 Limitaciones encontradas

- Registros incompletos de las acciones de cooperación descentralizada en El Salvador y Chile.
- Falta de documentación de las buenas prácticas en la gestión de cooperación descentralizada en El Salvador y Chile
- La información puede: (1) no existir; (2) estar incompleta; o (3) no estar disponible.

Una vez expuestas las características metodológicas de la presente investigación, el próximo capítulo abordará el primer objeto de análisis: el contexto de la cooperación internacional a nivel global y regional.

CAPÍTULO 2 – CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL GLOBAL Y REGIONAL

Para comprender a cabalidad el fenómeno de la cooperación descentralizada y su importancia para Costa Rica, es fundamental conocer el entorno general en el que se ha desarrollado y se practica actualmente la cooperación.

Con este propósito se plantea una revisión del contexto general de la cooperación internacional a nivel global, incluyendo sus principales instrumentos contemporáneos, así como sus tipos y modalidades; luego se enfoca el análisis en el escenario internacional de la cooperación descentralizada.

2.1 Contexto global de la cooperación internacional

El andamiaje construido por los acuerdos, convenios y agendas internacionales de la cooperación han definido el horizonte hacia el cual se dirigieron los esfuerzos de los principales cooperantes hasta la aparición de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 hacia finales de 2019.

Si bien se prevé que esta crisis sanitaria constituirá un parteaguas en la dinámica global de la cooperación internacional, es relevante tener claro el panorama que se presentaba justo antes de su aparición pues de ello se colige la importancia de la implementar nuevas formas de cooperación para la atención de los desafíos de desarrollo en países como Costa Rica, exacerbadas por la situación sanitaria.

A este respecto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ha expuesto dos elementos característicos de la dinámica de cooperación internacional en su Reporte sobre Cooperación al Desarrollo 2020: (1) un crecimiento leve en los flujos de AOD y (2) las características de la distribución geográfica y temática de los flujos de cooperación a inicios de la segunda década del siglo XXI.

Sobre el primer aspecto, es importante recordar que la mayor parte de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (que reúne a los mayores

cooperantes a nivel global) han asumido el compromiso de destinar al menos un 0,7% de su PIB a la Asistencia Oficial para el Desarrollo; sin embargo, son realmente pocos los que alcanzan este indicador y muchos menos los que lo superan.

Aunque los datos muestran una ligera tendencia al alza, el promedio de la asignación de recursos para AOD entre los países del CAD apenas alcanzó el 0,32% de su PIB hacia finales de 2019. Aunque hay países que superan ampliamente este margen, como Suecia (1,14%), Turquía y Noruega (1,11%) o Luxemburgo (1%), otros países tradicionalmente generosos apenas lo alcanzan (Alemania destinó un 0,72% en 2019, por ejemplo) y algunos se quedan sensiblemente cortos (Japón destinó un 0,31%, España un 0,23% e Italia un 0,22% de su PIB en el mismo periodo, por ejemplo (Organization for Economic Development and Co-operation, 2020).

Este lento crecimiento en los flujos de cooperación oficial (e incluso retroceso en algunos casos) implica que los recursos disponibles para países como Costa Rica han venido siendo cada vez más escasos pues la repartición de este financiamiento se está dirigiendo hacia zonas geográficas y sectores temáticos que no coinciden con la realidad y necesidades costarricenses; esto se verá claramente ilustrado y con mayor detalle en el capítulo cuatro.

Como es natural y esperable, la mayor parte de los flujos de AOD está dirigida hacia los Países Menos Desarrollados o LDC, por sus siglas en inglés. Esta categoría de países comprende a 47 Estados caracterizados por un exiguo ingreso nacional, un bajo nivel de capital humano y su alta vulnerabilidad a impactos económicos y ambientales externos; la abrumadora mayoría de estos países se encuentra en África, particularmente en la región subsahariana, destacándose solamente un país de esta categoría en el continente americano: Haití[1].

[1] Los países incluidos en la lista de LDC de la OCDE para 2020 son: Afganistán, Angola, Bangladés, Benín, Bután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, República Centroafricana, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bisáu, Haití, Kiribati, Laos, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Timor Oriental, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021).

La OCDE reporta que la Asistencia Oficial para el Desarrollo hacia los LDC creció un 2,6% en 2018-2019, lo cual señala que la ligera tendencia al alza que se está dando en los flujos totales de AOD está beneficiando principalmente a estos países, dejando menos recursos para las otras categorías (Países de Renta Baja, Países de Renta Media-Baja y Países de Renta Media-Alta) (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020).

En términos temáticos, por otra parte, se encuentra que los principales ámbitos a los que los cooperantes están destinando recursos de AOD tienen una alta coincidencia con la agenda de desarrollo costarricense plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública. Los recursos de AOD para la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, por ejemplo, registraron un incremento que permitió alcanzar un total de US$34 mil millones en 2018-2019. Los temas de equidad de género, igualmente prioritarios en la agenda de desarrollo costarricense, también registraron un máximo histórico en 2018, constituyendo más de un 40% de la AOD bilateral en 2018 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020).

A pesar de que Costa Rica está excluido de recibir estos fondos de AOD por su condición de País de Renta Media-Alta, como ya se ha indicado, la prevalencia de estos temas en la agenda de cooperación internacional parece abrir la puerta para que el país se consolide como oferente de cooperación técnica, ya sea por medio de instrumentos de Cooperación Sur-Sur, Triangular o Descentralizada. Esta posibilidad incide también en la necesidad de que el país cuente con un modelo de gestión de la Cooperación Descentralizada, de forma que los recursos que puedan canalizarse por esta vía respondan a los intereses nacionales y generen impactos tangibles en las metas de desarrollo asumidas.

Sin lugar a dudas, la crisis causada por la pandemia por el virus SARS-CoV-2 generará importantes cambios en el escenario de la cooperación internacional ante los cuales Costa Rica deberá estar preparada. La OCDE, junto a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la mayor parte de las organizaciones internacionales involucradas en la cooperación al desarrollo, vislumbran una crisis en la

oferta de recursos para la asistencia, causada principalmente por las graves consecuencias que la pandemia ha generado en todos los países del orbe, sin exceptuar a los donantes tradicionales.

Asimismo, la Organización estima que habrá una concentración aún más fuerte de los recursos de AOD en los LDC en razón de las catastróficas consecuencias que la pandemia por el virus SARS-CoV-2 ha tenido y tendrá en sus respectivos aparatos socioeconómicos, enfocándose particularmente en el ámbito sanitario y en la reconstrucción de sectores productivos sumamente frágiles incluso antes de la crisis.

Este panorama subraya la necesidad de los Países de Renta Media Alta (PRMA), como Costa Rica, de explorar nuevos nichos y fuentes de cooperación, de entre los cuales la Cooperación Descentralizada destaca por su flexibilidad, especificidad y capacidad para generar impactos directos sobre la población beneficiaria.

2.1.1 El sistema de categorización del Banco Mundial basado en la renta nacional

En 1960, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial identificó la necesidad de realizar una diferenciación entre países por niveles de renta para ser utilizado como criterio de asignación de recursos. (Malacalza, Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo de cambio, 2019). Su objetivo era contar con una herramienta que permitiera brindar donaciones y préstamos a los países más pobres.

Con este fin, a partir de 1989 el Banco Mundial estableció una clasificación para las economías del mundo en cuatro grupos de países: renta baja, renta media-baja, renta media-alta y renta alta. Esta clasificación continúa vigente y se basa en el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita calculado en dólares americanos corrientes del año anterior, ajustada anualmente el 1° julio por el Banco Mundial en función de las variaciones en la línea de inflación internacional (Banco Mundial, 2020).

Los umbrales para la clasificación según el nivel de ingresos a partir del 1 de julio de 2020 se muestran en la Tabla 1:

Tabla 1 Umbrales de ingreso para la clasificación del Banco Mundial según nivel de ingreso a partir del 1 de julio de 2020

Umbral	Julio 2020/USD
País de ingreso bajo	Menos de 1.036
País de ingreso mediano-bajo	Entre 1.036 y 4.045
País de ingreso mediano-alto	Entre 4.046 y 12.535
País de ingreso alto	Más de 12.535

Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2020).

Esta clasificación es utilizada por diversos organismos internacionales como insumo para su toma de decisiones, entre las que destaca el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El CAD fue creado en 1961 como un foro internacional de países proveedores de cooperación internacional con el objetivo promover la asistencia para el desarrollo y otras políticas pertinentes que contribuyeran al desarrollo sostenible a nivel internacional (OCDE, 2016).

Este Comité utiliza los umbrales de nivel de ingreso del Banco Mundial para distinguir entre dos grandes grupos de países: los países desarrollados (países de ingreso alto) y los países en desarrollo (países menos desarrollados o LDC, países de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto). Esta división es utilizada como criterio objetivo para la asignación de los recursos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) (Titelman, Vera, & Pérez-Cald, 2012).

Vale la pena indicar, en este punto, que la AOD es definida por el CAD como flujos dirigidos a la lista de receptores definida por el Comité, que son proporcionados por organismos oficiales y cuyas transacciones se administran con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico de los países en desarrollo; es de carácter concesional e implica una donación de al menos el 25% del total de los

recursos ofrecidos. Estos recursos pueden ser no reembolsables, es decir donaciones o reembolsables, en forma de préstamos o inversiones.

La lista de receptores de AOD del CAD está conformada por países y territorios de ingresos bajos y medios basados en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita publicado por el Banco Mundial, como se ha mencionado, con excepción de los miembros del G7[2], los miembros de la Unión Europea (UE) y los países con una fecha firme de ingreso en la UE. Además, la lista incluye también a todos los países menos adelantados (PMA), según la definición de las Naciones Unidas (OCDE, s.f.) e instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista.

El CAD actualiza la lista de receptores cada tres años, habiendo sido la actualización más reciente en 2020. Aquellos países que han superado el umbral de ingresos medio durante tres años consecutivos al momento de la revisión, son eliminados de ella. A este proceso se le conoce como «graduación» de la ayuda al desarrollo.

La lógica de asignación de recursos por parte del CAD, basada en los criterios del Banco Mundial, presenta una serie de desafíos, en especial para los países de renta media alta. En primer lugar, el enfoque del Banco Mundial limita el análisis del desarrollo por ser principalmente economicista, basado en la renta per cápita como criterio dominante. Este método de clasificación establece una relación lineal entre desarrollo e ingresos per cápita, lo que genera un sesgo importante al dejar por fuera múltiples dimensiones del desarrollo tales como el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental, la inclusión social, la reducción de desigualdades económicas y sociales, entre otros.

Adicionalmente, este paradigma determina que el nivel de ingresos tiene una relación proporcionalmente inversa con la necesidad de financiamiento internacional para el desarrollo. Es decir, a mayor ingreso per cápita, menor necesidad de ayuda al desarrollo, lo cual ha demostrado no solamente ser impreciso sino abierta y demostrablemente incorrecto.

[2] A saber: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

En este sentido, es importante subrayar que el factor financiero interno y externo de un país determinado puede afectar los procesos de desarrollo no consolidados y devolver al país a una situación económica y de desarrollo anterior a su graduación, esta vez sin la oportunidad de ser elegibles para recibir AOD según los criterios del CAD. «En efecto, entre 1990 y 2015, 15 países retornaron a la categoría de renta media, habiéndola abandonado en los años ochenta» (Malacalza, 2019).

Otro factor que es ignorado por esta metodología es la heterogeneidad de los países que conforman cada categoría. Al agrupar a los países en niveles de aparente homogeneidad por su nivel de renta per cápita, no considera «la diversidad de asimetrías y problemáticas sociales, educativas y económicas que enfrentan cada uno de los países más allá de sus índices de crecimiento económico» (Milesi, 2016). Actualmente, más de cien países del mundo son considerados Países de Renta Media (PRM), incluyendo naciones tan diversas geográfica, demográfica y culturalmente como Tailandia, Zambia, India, China, Brasil, Rusia, Costa Rica, Libia y la República Dominicana (Banco Mundial, 2020).

Una limitación adicional de este modelo de categorización es que no considera la distribución de la renta a lo interno del país. Algunos de los PRM que han consolidado cierto nivel de crecimiento y reactivación económica presentan graves desigualdades internas y deficiencias estructurales que entorpecen el camino al desarrollo y amenazan la sostenibilidad y consolidación de los logros ya alcanzados.

Por otra parte, la categorización es especialmente sensible para los PRMA, ya que, al encontrarse cerca de los límites de graduación, no solo se les reduce significativamente el monto de AOD que reciben, sino que además se desmejoran las condiciones de entrega de esos recursos (CEPAL, 2011), lo que dificulta la continuidad de sus procesos de crecimiento socioeconómico y el financiamiento de las necesidades de desarrollo.

En estos términos, es necesario una revisión de las pautas para definir la graduación de la AOD del CAD, para que los procesos de desarrollo puedan ser asegurados. La transición al desarrollo no se consolida en un periodo de tres años, por lo que

debería ser evaluada en el mediano y largo plazo y no ser el resultado de una fotografía de la situación económica de un trienio en particular.

Para tal fin, algunos actores como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la OCDE han avanzado modelos que permitirían superar las debilidades del paradigma utilizado por el Banco Mundial expuestas anteriormente: el enfoque de brechas estructurales y el esquema de Desarrollo en Transición.

2.1.2 El enfoque de brechas estructurales

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que para lograr el desarrollo es necesario superar una serie de obstáculos que dificultan el crecimiento económico dinámico y sostenido y que limitan las posibilidades de los países en desarrollo de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas (Kaldewei, 2014).

Por tanto, ha promovido un análisis del desarrollo desde una perspectiva de brechas estructurales u obstáculos como una alternativa complementaria al criterio de medición por ingreso per cápita para la asignación de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo económico y social.

La Comisión sugiere once brechas distintas:

1. Brecha del ingreso por habitante;
2. Brecha de la desigualdad;
3. Brecha de pobreza;
4. Brecha de la inversión y el ahorro;
5. Brecha de la productividad e innovación;
6. Brecha de infraestructura;
7. Brecha de educación;
8. Brecha de salud;
9. Brecha de la fiscalidad;
10. Brecha de género; y
11. Brecha medioambiental.

El análisis de las brechas se realiza a nivel nacional contemplando las realidades específicas de cada país y los obstáculos que debe superar en particular para alcanzar el desarrollo. Identificar las brechas de cada país genera una mayor diferenciación entre países de un mismo rango de ingresos y permite identificar posibles soluciones, necesarias y factibles, para cada territorio.

La CEPAL también aborda el problema de la escasez de los recursos con la que los países en desarrollo cuentan para la implementación de las soluciones. Al ser los recursos limitados, no todas las brechas se pueden superar a la vez, por lo que la identificación y priorización de las brechas para cada país es clave en el diseño de las políticas apropiadas y para mejorar la asignación de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

El enfoque de brechas estructurales busca captar las distintas dimensiones del desarrollo y resalta la necesidad de superar las brechas para lograr un desarrollo productivo, inclusivo y sustentable, lo que coincide con la perspectiva amplia y de carácter universal de la Agenda 2030 (Kaldewei, Las brechas estructurales en los países de renta media. Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país, 2015).

En 2013 Costa Rica solicitó ser sujeto de este estudio de brechas estructurales, proceso que tuvo lugar entre 2015- 2016 y lanzó como resultado un llamado a priorizar la atención de las brechas en materia de pobreza y desigualdad, educación, género, productividad e innovación, infraestructura y salud fiscal. Este documento alimentó la Política de Cooperación 2014-2022, orientando efectivamente la gestión de la cooperación internacional recibida por el país hacia esos focos temáticos (CEPAL; MREC; MIDEPLAN, 2016).

2.1.3 El enfoque de Desarrollo en Transición

Desde 2016, el Centro de Desarrollo de la OCDE, en conjunto con la CEPAL, y con la colaboración de la Unión Europea, han enfocado el debate sobre la graduación antes explicada en el marco de la Agenda 2030 y del que ha surgido el concepto de «desarrollo en transición».

Este enfoque describe el desarrollo como un proceso de carácter multidimensional que va más allá del crecimiento económico y señala la importancia de la agenda prioritaria de la cooperación en los países excluidos o próximos a ser excluidos de la AOD por su nivel de renta en torno a trampas estructurales que entorpecen el avance hacia un desarrollo sostenido e inclusivo (Costafreda & Cortés Sáenz, 2020). La OCDE ha identificado cuatro principales «nuevas» trampas para los países de renta media en América Latina relativas a la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medioambiente.

Con base en el informe «Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición» (OECD et al, 2019), se explican a continuación las cuatro grandes trampas estructurales que afectan a América Latina:

a) Trampa de la productividad: las economías latinoamericanas presentan bajos niveles de productividad; su incapacidad para aumentar estos niveles ha estancado a la mayoría de los países de la región en un umbral de ingreso medio desde hace varias décadas. Lo anterior se explica por la débil participación de estas economías en las cadenas globales de valor debido a la concentración de la economía en actividades extractivas y del sector primario. Como consecuencia de ello existe una limitante para la adopción de nuevas tecnologías, la incursión en actividades de mayor valor agregado y una desaceleración de la competitividad.
b) Trampa de la vulnerabilidad social: A principios de este siglo, América Latina logró una reducción importante de sus niveles de pobreza y convirtió a la clase media vulnerable en el mayor grupo socioeconómico de su población. Se le llama clase media vulnerable debido a que quienes pertenecen a este grupo usualmente tienen empleos informales, con una escasa o ninguna protección social, ingresos bajos y a menudo inestables. Dada esta situación, cualquier evento negativo inesperado podría sumirlos de nuevo en la pobreza, tales como catástrofes naturales o un escenario pandémico como el impuesto por la COVID-19.

c) Trampa institucional: las instituciones latinoamericanas no han podido responder con eficacia a las crecientes exigencias de la clase media, por lo tanto, continuamente decrecen los niveles de confianza y satisfacción de la ciudadanía con las instituciones y se merma el cumplimiento de obligaciones sociales, como el pago impuestos. En consecuencia, al verse reducidos los ingresos fiscales, la institucionalidad cuenta con un recurso económico cada vez más limitado para atender a la población y esto crea un círculo vicioso de desconfianza e insatisfacción.
d) Trampa ambiental: las principales actividades económicas de muchos países de América Latina tienen que ver con la explotación intensiva de recursos naturales, las cuales utilizan estructuras de baja tecnología y suelen ser altas en emisiones de carbono. Esta dinámica es insostenible en el largo plazo, ya que los recursos naturales no son renovables. Además, el costo de transformar la economía a una más sostenible en temas ambientales es muy alto.

El trabajo de estas organizaciones sobre el concepto de desarrollo en transición también se ha orientado hacia una agenda para la acción política que «reivindica el rol de la cooperación internacional como un espacio de generación de un marco de incentivos para la transformación social, la superación de brechas estructurales de desarrollo y la provisión de bienes públicos regionales y globales» (Costafreda & Cortés Sáenz, 2020) a la vez que fomenta la participación de diversos actores, públicos y privados en diversos niveles de gobernanza en este nuevo modelo de cooperación internacional multiactor y multinivel.

2.1.4 La Agenda Internacional para el Desarrollo

La realidad descrita en los apartados anteriores ha sido abordada por los diferentes actores de la cooperación internacional por medio de una serie de instrumentos que muestran una evolución tendiente a la construcción de un escenario más justo y equitativo en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

A continuación, se examinan los principales elementos de ese continuo evolutivo, lo cual permitirá comprender el surgimiento del concepto y práctica de la cooperación descentralizada.

El Plan de Acción de Buenos Aires

El Plan de Acción de Buenos Aires, mejor conocido como PABA, constituye uno de los hitos más importantes en la consolidación de los principios y mecanismos de trabajo en materia de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular.

En septiembre de 1978 se llevó a cabo en la capital argentina la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo la cual tuvo como resultado el PABA. Este documento fue adoptado posteriormente por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución N°33/134 del 19 de diciembre del mismo año. Dicha resolución destacó la importancia del Plan como herramienta para la definición de la arquitectura global de la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Esta resolución manifiesta un reconocimiento explícito del «papel de la cooperación técnica entre los países en desarrollo como medio de iniciar, idear, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, para alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva» (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, 1978). A la luz del contexto histórico de Guerra Fría en el que se adopta esta resolución, destaca el propósito de las naciones en desarrollo firmantes, (más de 130) de establecer un mecanismo de cooperación entre ellas que les permitiera apalancar sus esfuerzos de desarrollo sin depender de las grandes potencias y sus decisiones geopolíticas.

La apropiación, la autonomía para definir una agenda de desarrollo propia y la horizontalidad de la cooperación son conceptos que quedaron consagrados tanto en la resolución indicada como en el texto mismo del PABA y representan los cimientos sobre los que se ha construido y opera el sistema internacional de CSS y Triangular y del cual se nutre la cooperación descentralizada.

El PABA es tanto un resultado como una etapa del proceso evolutivo de la CSS y Triangular, que se aceleró conforme las realidades geopolíticas de la segunda mitad del siglo XXI dejaron patente que la magnitud de los desafíos a los que se enfrentaban los países en desarrollo, muchos de ellos con pocos años de haber adquirida su independencia, requería la mancomunidad de esfuerzos a escala global.

En cualquier caso, el mayor aporte del PABA en la construcción del entramado internacional para la operativización de la CSS y Triangular se encuentra en el segundo título del documento. En esta sección fueron establecidos nueve objetivos que, hasta el día de hoy, guían el trabajo de naciones y organizaciones en esta materia:

a) Fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo por medio de la ampliación de su capacidad creativa para encontrar soluciones a sus desafíos de desarrollo;
b) Promover y fortalecer la autosuficiencia colectiva entre los países en desarrollo a través del intercambio de experiencias, acumulación, compartición y utilización de sus recursos técnicos, así como el desarrollo de sus capacidades complementarias;
c) Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar juntos los principales asuntos de su desarrollo y para formular las estrategias correspondientes para su atención;
d) Incrementar la cantidad y calidad de la cooperación internacional, así como mejorar la efectividad de los recursos abocados a la asistencia técnica;
e) Incrementar las capacidades técnicas en los países en desarrollo para mejorar la efectividad con que sus capacidades son desplegadas, así como crear nuevas capacidades para promover la transferencia de tecnologías y habilidades;
f) Aumentar y mejorar la comunicación entre los países en desarrollo, apuntando a generar una mayor conciencia acerca de los problemas comunes y un mayor acceso al conocimiento disponible para atenderlos, así como la creación de nuevos conocimientos;

g) Mejorar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y capacidades para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo; y
h) Reconocer y responder adecuadamente a los problemas de los países menos desarrollados, sin costas e islas.

Habilitar a los países en desarrollo para alcanzar mayores niveles de participación en las actividades económicas internacionales y expandir la cooperación internacional.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Más adelante, durante la década de los 90, y con el fin de disminuir la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, la Asamblea General de la ONU impulsó varias iniciativas, entre ellas conferencias, consultas, declaraciones y estrategias, para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo. A pesar de estos esfuerzos, el estallido de diversos conflictos armados en África, las Américas y Europa oriental, junto a los cambios democráticos producidos en Europa oriental, obligaron a la ONU a adaptar su iniciativa de desarrollo (Jackson, s.f.).

En 1998, la Asamblea General de la ONU convocó a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas para su reunión anual en septiembre de 2000. Producto de la Cumbre, 189 países firmaron la «Declaración del Milenio» (Documento A/RES/55/2), la cual recogió la mayor parte de los compromisos establecidos a lo largo de las actividades llevadas a cabo por la ONU durante los años noventa respecto al desarrollo.

La Declaración del Milenio es un hito importante para la gestión de la ayuda al desarrollo, ya que por primera vez se crea una agenda internacional con valores, principios y metas comunes, y se esboza un plan para el desarrollo, el cual a partir de ese momento y hasta el año 2015 guiaría las políticas para el otorgamiento de la ayuda oficial al desarrollo y modificaría el esquema de la cooperación internacional.

La Asamblea General estableció, con base en la Declaración, plazos para la realización de varios planes de acción colectivos enmarcados en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. Lograr la enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer;
4. Reducir la mortalidad infantil;
5. Mejorar la salud materna;
6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades;
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los ODM, en particular el objetivo ocho, promovieron que el sistema comercial, de ayuda oficial y de préstamos volcaran sus estrategias a la consecución de estos objetivos. Además, permitió la incorporación de actores no convencionales de la cooperación internacional a esta labor; así fue como fundaciones, empresas y grupos de la sociedad civil se manifestaron en torno al llamamiento para reducir la pobreza, el hambre y la enfermedad para el año 2015 (Ramírez-Villar, 2016), y se involucraron activamente en este plan de acción. En este aspecto específico puede encontrarse la simiente de la cooperación descentralizada, pues se abre la puerta a la participación de actores no estatales en la atención de los desafíos de desarrollo.

Cabe destacar, además, que la adopción de los ODM en el año 2000 está vinculado a la misma evolución del concepto de desarrollo que va más allá de crecimiento económico y se enfoca en el desarrollo sostenible.

La Agenda de Eficacia de la Ayuda Oficial para el Desarrollo

El establecimiento de los ODM significó un gran cambio en la práctica de la ayuda al desarrollo, ya que debió ser ajustada para orientar la ayuda de forma más eficaz para cumplir con los objetivos acordados.

En la búsqueda de un mayor impacto de la ayuda al desarrollo, se celebraron varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo a través de los cuales se adoptaron compromisos que constituyen la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

El primero de estos foros se celebró en 2003 en Italia. En este foro participaron cinco Bancos Mundiales de Desarrollo[3], dieciséis organismos e instituciones multilaterales, veintiocho países en desarrollo de América, Asia, África, Europa del Este y Oceanía, así como veintitrés países donantes, todos miembros del OCDE-CAD y la Comisión Europea (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012).

Como producto de las discusiones sostenidas durante este encuentro se identificaron y señalaron los principales obstáculos para el incremento de la eficacia al desarrollo, entre las que se encontraban: la gran cantidad y variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la solicitud, prestación y seguimiento de AOD; la divergencia entre las prácticas de los donantes y las prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores; y, por último, la desconfianza de los donantes en la capacidad de gestión de los países receptores (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012).

En su documento final, la Declaración de Roma sobre la Armonización, se proponen algunas acciones para superar estas dificultades y establece el principio de armonización de la AOD (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012). Los donantes acordaron coordinar sus actividades e implementar medidas adecuadas para simplificar y homogenizar sus procedimientos, con el fin de reducir los costos de transacción para los países receptores de la AOD (OCDE, 2011).

Dos años después se celebró el Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, esta vez en Francia, el cual representó el punto de encuentro para un consenso internacional sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. La Declaración de París fue adoptada por 115 países, tanto donantes como receptores, veintiocho

[3] Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

organismos internacionales, bancos mundiales de desarrollo y catorce organizaciones de la sociedad civil.

Para hacerle frente a problemas como la condicionalidad y la fragmentación de la ayuda derivadas de las asimetrías entre donantes y países socios, esta Declaración plantea un modelo de cooperación más horizontal que permite el empoderamiento de los países receptores y la coordinación entre los donantes.

Como parte de este nuevo modelo se consolidan cinco principios que donantes y países socios deben asumir para su práctica en materia de AOD. Estos cinco principios son:

a) Apropiación: este principio señala que los países beneficiarios de la ayuda son quienes deben, mediante un proceso consultivo, definir y posteriormente liderar sus propias estrategias nacionales de desarrollo.
b) Alineamiento: a partir del liderazgo de los países socios, los donantes deben basar su apoyo en las estrategias y prioridades definidas por los países receptores.
c) Armonización**:** supone la simplificación y homogeneización de los procedimientos y requisitos utilizados por los donantes, así como una efectiva coordinación y división del trabajo.
d) Gestión orientada a resultados: busca que la AOD otorgada esté dirigida a alcanzar objetivos precisos y verificables. Para ello, los países socios deben asegurar que las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios estén vinculadas entre sí; asimismo, es necesario que establezcan marcos de supervisión orientados a resultados. Los donantes, por su parte deben ligar los programas y recursos con los resultados y se comprometen a alinearlos a los marcos de evaluación establecidos por los países socios; además, deben armonizar sus requerimientos de supervisión y realización de informes (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012).
e) Mutua responsabilidad: este principio está relacionado con la mayor horizontalidad del nuevo modelo de cooperación. Señala que la relación entre el donante y el receptor debe estar definida por la información, transparencia y

> rendición de cuentas mutua y a sus respectivas ciudadanías (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012).

El Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda se celebró en 2008 en Accra, Ghana, con el objetivo de revisar, ajustar y continuar con los compromisos de la Declaración de París. El Foro confirmó que, aunque había una mejora en el cumplimiento de los principios para la eficacia a la ayuda acordados, estos no habían avanzado con la profundidad ni velocidad deseada (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012); por esta razón, se firma como resultado del Foro el «Programa de Acción de Accra».

El Programa, explican Ruiz Sanjuán & Cunego (2012), incluye en el diálogo sobre el desarrollo a nuevos actores, profundiza en las medidas y acciones a tomar por el sistema de cooperación internacional para hacer más eficaz la ayuda y propone mejoras en tres dimensiones: la apropiación, la construcción de alianzas y la rendición de cuentas.

La primera plantea que sean los mismos países en desarrollo quienes planteen sus estrategias de desarrollo y fomenta la incorporación de todos los actores sociales en el diseño, implementación y evaluación de estas estrategias, por lo que disminuye la perspectiva estatocéntrica del desarrollo y se suman a este trabajo la sociedad civil, gobiernos locales y parlamentos (OCDE, 2011).

Sin lugar a dudas, esto marca un fuerte impulso a la cooperación descentralizada pues llama a los actores locales, a nivel subestatal, a empoderarse del diagnóstico de sus propios desafíos de desarrollo y a explorar vías para atenderlos a partir de experiencias compartidas con otras entidades similares.

La segunda dimensión busca construir alianzas más inclusivas para el desarrollo que permitan optimizar los recursos de AOD, en las que participen donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado, y en las que se utilicen además otras modalidades de cooperación como la Sur-Sur y la triangular.

Por último, la tercera dimensión aboga por la transparencia entre gobiernos donantes y receptores y de estos ante sus ciudadanías con respecto al uso y al impacto real y medible de la AOD en la vida de las personas.

En 2011, en Busán, Corea, se llevó a cabo el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, el cual concluyó con la adopción de un marco de trabajo más incluyente conocido como «la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo». Este Foro cambia el enfoque de la Agenda de Eficacia a la Ayuda al Desarrollo al concentrar su atención en el desarrollo mismo y no a la ayuda.

La declaración resultante de este encuentro refleja la evolución del concepto de desarrollo y constata la complejidad de la Cooperación para el Desarrollo, su diversidad de actores y de modalidades de cooperación.

El documento final establece cuatro principios comunes que deben adoptar todos los países signatarios para así reestructurar las prácticas relativas a la cooperación al desarrollo. Esos principios son:

a) Apropiación de las prioridades de desarrollo por los países socios;
b) Énfasis en la obtención de resultados;
c) Alianzas inclusivas para el desarrollo; y
d) Transparencia y rendición de cuentas mutua.

Asimismo, la Declaración plantea algunas estrategias para fortalecer las políticas e instituciones de los países socios. La primera promueve la cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo sostenible como modalidades con gran potencial para impulsar el desarrollo; la segunda promueve el papel del sector privado en el desarrollo; la tercera señala la lucha contra la corrupción; por último, la cuarta considera que la financiación del cambio climático debe ser eje transversal en la cooperación para el desarrollo (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012).

Agenda de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo

Paralelo a los esfuerzos de la comunidad internacional para crear una agenda de Eficacia a la Ayuda Oficial al Desarrollo, se llevaron a cabo varias conferencias

internacionales con el propósito de llevar la atención a la financiación requerida para lograr cumplir con los Objetivos del Milenio.

Es así como en 2002 se celebró en Monterrey, México, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, cuyo documento final es conocido como el «Consenso de Monterrey».

Con el propósito de analizar posibles formas de superar la pobreza, el Consenso planteó propuestas para la generación de recursos de inversión en el desarrollo que incluyeron: la movilización de recursos a nivel nacional, la inversión extranjera directa y otras fuentes privadas de recursos, la asistencia oficial para el desarrollo, el comercio, el alivio de la carga de la deuda y aspectos sistémicos (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012). Además, se acordó que las Metas de Desarrollo del Milenio fungirían como una herramienta de medición del progreso logrado en la consecución de los ODM.

En Monterrey también se puso fin a la tendencia decreciente de la asistencia oficial para el desarrollo y se asumió el compromiso de reducir la carga de la deuda de los países menos adelantados. Los países desarrollados acordaron aumentar los niveles de AOD y redoblar los esfuerzos por alcanzar la meta de asignar el 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la AOD para el año 2015 (Ruiz Sanjuán & Cunego, 2012). Uno de los grandes anuncios en este tema fue el asumido por Estados Unidos y la Unión Europa de incrementar su asistencia oficial para el desarrollo en lo que supondría un aumento de US $12 000 millones anuales a partir de 2006 (Bárcena, y otros, 2002).

En seguimiento a los objetivos planteados en el Consenso de Monterrey, en 2008 se lleva a cabo la Segunda Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Doha, Catar.

La Declaración de Doha se centró en reafirmar los objetivos y compromisos asumidos en 2002 y fomentó la búsqueda de nuevas fuentes de financiación al desarrollo de cara a la crisis financiera y económica mundial que se atravesaba en ese momento.

Aunque se evidenciaron avances en algunos de los objetivos, se reconoció el aumento de la desigualdad, así como las graves consecuencias de la crisis financiera mundial y su impacto en la movilización de los recursos en favor del desarrollo (Ayuso & Forero, Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica, 2019).

Doha también planteó la necesidad de aplicar reformas para fortalecer la estructura financiera internacional que permitieran una mejor coordinación de los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales (HEGOA-UPV, 2012). Por último, esta Declaración identificó la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible como factores indispensables para el crecimiento económico.

En julio de 2015, la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo reunida en la ciudad de Addis Abeba, Etiopía, adoptó la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre el Financiamiento para el Desarrollo la cual estableció el marco global del financiamiento para el desarrollo hacia 2030.

Esta Agenda parte de los resultados del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha. Su propósito era alinear la financiación y las políticas con las prioridades económicas, sociales y medioambientales para mejorar las fuentes de financiación de los países emergentes y facilitar el cumplimiento de los 17 diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituirían a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a partir de enero de 2016.

Los acuerdos y recomendaciones de la Agenda (A/CONF.227/L.1) giran en torno a siete temas principales: (1) recursos nacionales públicos; (2) actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; (3) cooperación internacional para el desarrollo; (4) el comercio internacional como motor del desarrollo; (5) la deuda y la sostenibilidad de la deuda; (6) tratamiento de las cuestiones sistémicas; y (7) ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad.

Respecto a la cooperación internacional para el desarrollo, la resolución invita a los países desarrollados a cumplir con la partida de asistencia oficial al desarrollo para alcanzar el objetivo de destinar 0,7% del ingreso nacional bruto a la AOD.

La Agenda Addis Abeba aplaude las deliberaciones realizadas durante estas sesiones sobre la modernización de la medición de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Además, reconoce la cooperación Sur-Sur como un elemento importante de la cooperación internacional que complementa a la cooperación Norte-Sur al tiempo que fomenta el aumento de estos intercambios.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2015 concluyó el plazo para el cumplimiento de los ODM propuestos por las Naciones Unidas en el año 2000. Después de negociaciones y una evaluación minuciosa de los resultados de los ODM, en septiembre de 2015 la comunidad internacional, en el marco de la 70ª Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, aprobó una nueva agenda de desarrollo para los próximos quince años, la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» en la cual los ODM fueron remplazados por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que replantean la agenda del desarrollo con el propósito de hacerla más efectiva, participativa, equitativa y ambiciosa.

La Agenda 2030 y sus objetivos son producto de un amplio proceso de consultas realizado por las Naciones Unidas en el que Estados, sociedad civil, gobiernos locales, y organismos internacionales, especialistas en distintos ámbitos y con diferentes capacidades y experiencias, establecieron objetivos comunes para responder a las demandas de desarrollo de la sociedad. De ahí que la Agenda 2030 define un principio transversal «no dejar a nadie atrás» que busca combatir la exclusión y marginación en el mundo (Ayuso & Forero, 2019) .

Los ODS abarcan las dimensiones principales del desarrollo, pero además tienen un mayor alcance temático que los ODM al incorporar los aprendizajes de los quince años anteriores. Los objetivos están interrelacionados por lo que el trabajo simultáneo en todos ellos es indispensable para el éxito. Esto la convierte en una propuesta

ambiciosa y universal (UNICEF, s.f.), cuya implementación requiere de la movilización de más recursos y de la acción de toda la comunidad internacional y sus distintos actores, incluyendo a las entidades subnacionales y a los individuos de todos los países del mundo, para la consecución del desarrollo global e interno de los países.

Esta agenda se caracteriza por ser más amplia al no estar enfocada solamente en la superación de la pobreza, sino a contemplar el concepto de desarrollo humano y buscar soluciones para los problemas de violencia, discriminación, degradación y sostenibilidad ambiental, equidad, derechos humanos y buen gobierno. Además, incluye temas de paz y seguridad y enfatiza la importancia de las ciudades para el desarrollo sostenible (Ayuso & Forero, 2019).

Uno de los aspectos más importantes de esta Agenda es el llamado a la adaptación de los objetivos a las realidades locales; en este sentido la apropiación de la agenda por parte de los gobiernos subnacionales en alianza con la sociedad civil, el sector privado y en coordinación con el gobierno nacional se consideran indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Así se consagra, definitivamente, la cooperación descentralizada como instrumento válido y deseable para el impulso del desarrollo local, nacional y global.

De particular mención resulta el ODS 17, el cual hace un llamado para fortalecer las alianzas internacionales para impulsar la consecución del total de los objetivos, motivando la incursión de actores no tradicionales en el escenario de la cooperación internacional como pueden ser los Gobiernos Locales.

La Meta 17.16 es particularmente explícita a este respecto cuando indica que es necesario «mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo» [Agenda 2030, p. 31].

Por último, vale mencionar que los ODS y sus metas contemplan un componente fundamental para el éxito de este plan de desarrollo global: la evaluación y rendición de cuentas. Los gobiernos de los países asumieron el compromiso de fiscalizar y dar seguimiento a los objetivos y metas de la Agenda y rendir cuentas a la comunidad internacional y a su ciudadanía sobre el grado de cumplimiento con los indicadores planteados. Estos datos son examinados bajo el principio de responsabilidad compartida entre todos los países, pero diferenciadas según su grado de desarrollo (Ayuso & Forero, 2019).

Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD)

En diciembre de 2014, durante una Reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se planteó el objetivo de elaborar una herramienta de medición del financiamiento global para desarrollo sostenible otorgado a países en desarrollo, que permitiera al CAD alinear su sistema estadístico con el panorama actual del desarrollo y replantear el futuro de la ayuda para el desarrollo sostenible (Tomlinson, 2021).

La idea de este instrumento, llamado *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) surge de la preocupación del CAD por mejorar el registro e incluir el flujo total de recursos técnicos como financieros con apoyo oficial para el desarrollo sostenible otorgados a los países en desarrollo. Además, esta herramienta pretende «capturar la totalidad de instrumentos y modalidades de la cooperación para el desarrollo provista o apoyada por el sector oficial, incluidos los mecanismos que movilizan recursos del sector privado, orientados al desarrollo sostenible» (Benn, Berbegal Ibanez, Sangaré, & Delalande, 2019).

Asimismo, el desarrollo del TOSSD responde al contexto de la adopción de la Agenda 2030, cuyo ODS 17 establece la necesidad de un marco global para medir los medios de aplicación de la Agenda, incluida la financiación externa (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

> Enmarcada en este entorno, la propuesta de reforma impulsada por el CAD aparece animada por cuatro objetivos básicos: i) el deseo de restaurar la credibilidad de la AOD, que se había visto mermada por las discrepancias existentes entre los donantes en el modo de computar alguno de sus

> componentes; ii) la conveniencia de reportar de forma integrada los recursos en apoyo de las estrategias de desarrollo sostenible, dada la creciente diversidad y complejidad de los mecanismos de financiación disponibles; iii) el propósito de incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo a través de un mejor y más amplio apalancamiento y movilización de recursos públicos y privados al servicio de los propósitos de desarrollo sostenible; y iv) la consolidación de sólidos estándares internacionales en la aplicación, medida y seguimiento de la financiación para el desarrollo, para avanzar en los niveles de transparencia y rendición de cuentas de los esfuerzos en este ámbito. (Alonso, Aguirre, & Santander, 2018)

El TOSSD viene a ser una medición más integral pero complementaria y no sustitutiva de la AOD. En este sentido, explican Alonso et al. (2018) que el TOSSD se diferencia de la AOD al acoger en un marco común de reporte estadístico al conjunto total de los proveedores de financiación oficial para el desarrollo, incluyendo a operadores privados. Además, esta métrica capta el conjunto de los recursos que son movilizados con apoyo público para respaldar el desarrollo sostenible. Por último, el TOSSD no pretende ser un ámbito para la fijación de metas o compromisos internacionales, como sí lo ha sido la AOD.

El CAD creó un Grupo de Trabajo Internacional de la TOSSD el cual ha elaborado borradores con instrucciones de presentación de informes y ha recogido datos piloto para 2017 y 2019. Sin embargo, aunque se ha trabajado desde 2014, el TOSSD continúa siendo un concepto en construcción que presenta grandes desafíos, tales como la falta de una definición normativa precisa acerca del tipo de actividades que podrían ser acogidas dentro de esta herramienta (Alonso, Aguirre, & Santander, 2018) y la definición de una metodología para la estimación total de los recursos provenientes de distintas fuentes.

Con el fin de lograr la adopción del TOSSD como un indicador para el ODS 17.3, la OCDE presentó la herramienta a la Comisión de Estadística de la ONU en junio de 2019 y posteriormente al Grupo Interinstitucional y de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG por sus siglas en inglés) (Tomlinson, 2021).

Tomlinson (2021) explica que, a pesar de que el IAEG-SDG reconoció la importancia de medir los flujos financieros relacionados con los ODS, varios países en

desarrollo miembros presentaron objeciones, por lo que finalmente se llegó a la conclusión de que era necesario un proceso apoyado por la ONU para perfeccionar la metodología presentada por la OCDE. Con este fin, el IAEG-SDG creó un grupo de trabajo cuyo mandato es finalizar una metodología para esta herramienta en el transcurso de dos años, con su posible inclusión como indicador para el ODS 17.3 en 2022.

Costa Rica ha sido parte del Grupo de Trabajo del TOSSD desde sus inicios, llegando incluso a ser uno de los países en los que se aplicó el instrumento de forma experimental. El informe emitido tras este plan piloto detectó la capacidad institucional costarricense para generar información adecuada y suficiente para el cálculo de los flujos de cooperación en el país, a pesar de que «el marco legislativo requiere ajustes y puede mejorarse la coordinación con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos» (Berbegal-Ibanez, y otros, 2019).

PABA+40

Cuarenta años después de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires y a la luz de los dramáticos cambios que experimentó la sociedad internacional hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, se consideró necesario actualizar estos principios y ajustar las recomendaciones del PABA de 1978 a los tiempos actuales.

Fue así como se convocó la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, en la misma ciudad de Buenos Aires, en marzo de 2019; el documento resultante de esta conferencia, denominada PABA+40, representa también un avance histórico e insoslayable en la consolidación del sistema internacional de cooperación técnica entre países en desarrollo.

Con este propósito expreso, el Documento Final de PABA+40 apunta a recoger la multiplicidad de acuerdos, convenios, resoluciones y otros instrumentos que fueron adoptados desde la primera conferencia en 1978, con el propósito de conformar un único marco orientador para la cooperación entre países en desarrollo.

Los párrafos 2, 3 y 4 del Documento reconocen, en este sentido, el valor y pertinencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la Agenda de Acción de Addis

Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo; la Resolución 33/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (abordada más arriba); la Resolución 64/222 también de la Asamblea General, por medio de la cual se adopta el documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur; el Acuerdo de París; el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; y la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) de 2016, entre otros (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019).

Dentro del articulado del documento, destacan cuatro elementos que lo caracterizan y que marcan la adicionalidad del instrumento como herramienta para la orientación de la CSS y Triangular: (1) la definición de la Agenda 2030 como horizonte para encaminar la cooperación; (2) el reconocimiento de la multiplicidad de temas que son abordados por medio de la CSS y Triangular: (3) el señalamiento de las asimetrías existentes entre los actores de la cooperación; y (4) el planteamiento acerca de la complementariedad de la CSS y Triangular junto a otras modalidades de cooperación.

En el primer ámbito, el Documento Final de PABA+40 es claro al señalar que todos los esfuerzos de cooperación, bajo todas las modalidades, deben dirigirse hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así lo indica el párrafo 6 del documento, donde los Estados firmantes reconocen «que la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular contribuyen a implementar la Agenda 2030 y lograr el objetivo general de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, al compartir una idea amplia del desarrollo, reflejada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible […]» (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019).

Esto es singularmente importante si se reconoce que, como se ha mencionado, es en la misma Agenda 2030 en que se hace el llamado más vehemente a impulsar alianzas descentralizadas para incrementar la efectividad de la atención de los desafíos de desarrollo locales, nacionales y globales. Se establece, entonces, una

conexión clara entre el Documento Final de PABA+40 y la Agenda 2030 para echar mano de todas las modalidades de cooperación disponibles para alcanzar los ODS.

En segundo término, el Documento marca una diferencia con su predecesor al señalar con especificidad, y no de forma general como lo plantea el documento de 1978, las áreas en las que los actores han venido desarrollando actividades de CSS y Triangular. El párrafo 7 establece lo siguiente:

> Reconocemos que la Cooperación Sur-Sur se lleva a cabo entre los países del Sur en las esferas económica, social, cultural, ambiental y técnica, entre otras, y que puede tener lugar en contextos bilaterales, regionales o interregionales, para que los países en desarrollo alcancen sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019)

Más adelante, el párrafo 8 del documento relativo al tercer elemento mencionado supra, profundiza en la reflexión introducida por el texto de 1978 con respecto a la naturaleza diversa de los actores que intervienen en el sistema internacional de la cooperación internacional. Este párrafo concluye que, allende las diferencias históricas y sociopolíticas, la CSS y Triangular son expresiones de solidaridad entre los pueblos en su búsqueda por el «bienestar nacional, autosuficiencia nacional y colectiva» (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019) y el logro de los ODS, entre otros objetivos internacionales de desarrollo.

El cuarto aspecto es abordado en el párrafo 10 del texto, adonde los Estados firmantes reconocen que la CSS no sustituye a la asistencia tradicional o Norte-Sur, sino que la complementa. Esta mención enmarca el argumento más amplio acerca de la responsabilidad compartida entre todos los miembros de la sociedad internacional en la atención de los problemas globales; en otras palabras, es un llamado a considerar que, sin resguardo de que se logre consolidar un esquema mundial de CSS y Triangular verdaderamente efectivo, los países desarrollados deberían seguir destinando recursos en la forma de Ayuda Oficial para el Desarrollo.

La adopción e implementación de estos compromisos y los demás llamados del Documento Final de PABA+40 fueron fuertemente impactados por la aparición de la crisis sanitaria hacia finales del mismo año 2019. No obstante, la misma pandemia

y las circunstancias que ha impuesto sobre la sociedad internacional han terminado por confirmar la pertinencia de los enunciados recogidos en el Documento, lo cual no ha hecho sino reforzar la importancia fundamental de este instrumento en la configuración del sistema internacional de cooperación internacional contemporáneo.

2.1.5 Tipos de cooperación internacional contemporáneos

El panorama normativo descrito en la sección anterior se completa con el instrumental que ha sido desarrollado paulatinamente por los Estados y demás actores de la Sociedad Internacional para poder poner en práctica los principios y objetivos que se han acordado.

A continuación, se expondrán los principales mecanismos que emplea la cooperación internacional contemporánea, con el objetivo de caracterizar mejor la práctica de la cooperación descentralizada.

Cooperación técnica

La cooperación técnica consiste en la asignación de recursos no monetarios que buscan complementar esfuerzos o el fortalecimiento de capacidades nacionales, con el fin de apoyar el desarrollo socioeconómico de los países en áreas específicas, a través de la transferencia e intercambio de técnicas, tecnologías, conocimientos o habilidades por parte de países u organismos multilaterales (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, s.f.).

La cooperación técnica contribuye también al desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y a mejorar la capacidad de las instituciones (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, s.f.) y se gestiona principalmente a través de programas y proyectos de cooperación técnica, expertos, voluntarios, becas y cursos de formación.

Cooperación financiera no reembolsable

Esta cooperación se refiere a las asignaciones de recursos financieros para el impulso de proyectos o actividades de desarrollo específicas; su principal característica radica en que no hay un reintegro de los recursos monetarios recibidos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2015).

Cooperación financiera reembolsable

La cooperación financiera reembolsable consiste en créditos blandos y se desarrolla bajo condiciones de interés y de tiempo más favorables que los empréstitos que podrían conseguirse en la banca comercial (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, s.f.). Los recursos se asignan para financiar proyectos específicos y deben devolverse posteriormente a la entidad que otorga los recursos bajo las condiciones establecidas en el contrato de financiamiento.

Vale la pena subrayar que este tipo de cooperación comprende la mayor parte de los recursos externos que percibe Costa Rica. Solamente entre 2010 y 2020, el país adquirió compromisos por el orden de US$8 521 900 000.00, representando un aumento del 25,6% con respecto al periodo 1990-2010 (Cooperación Internacional Post COVID-19. Perspectivas para Costa Rica, 2020).

2.1.6 Modalidades de cooperación internacional

Las diferentes modalidades de cooperación que se han venido desplegando a partir de la segunda mitad del siglo XX a escala global dan muestra de los diferentes esquemas que los actores de la Sociedad Internacional han ideado para poder generar los intercambios de capacidades y recursos que los desafíos de desarrollo implican.

Como se podrá apreciar, estas modalidades de cooperación han evolucionado progresivamente para buscar mayores cuotas de eficiencia, eficacia e impacto, de la mano con la sucesión de acuerdos e instrumentos internacionales que los actores suscribieron en décadas recientes.

Cooperación tradicional o Norte-Sur

La Cooperación tradicional o Norte-Sur es la modalidad en la que un país desarrollado, también conocido como del «Norte», o un organismo multilateral, apoya con transferencias de recursos financieros o en especie (tecnologías, equipamientos, conocimientos) a un país en desarrollo o del «Sur» (Organización de Naciones Unidas, 2019). La cooperación otorgada puede ser de tipo financiera reembolsable, no reembolsable y técnica.

Dentro de este tipo de cooperación está incluida la cooperación otorgada por los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), conocida como Ayuda Oficial al Desarrollo (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, 2019).

Esta modalidad de cooperación está prácticamente extinta en Costa Rica, en razón del sistema de categorización por renta nacional per cápita explicada en el acápite 2.1.1.

Ayuda Oficial al Desarrollo

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se refiere a «las asignaciones de recursos financieros o técnicos de los países miembros del CAD, canalizadas –por organismos públicos o privados– hacia países con menor grado de desarrollo relativo, para el financiamiento de intervenciones que permitan alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable» (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2015).

Para ser considerado AOD, la asignación debe cumplir con tres requisitos fundamentales: (1) ser de carácter oficial (suministrados por organismos oficiales, incluidos el Estado y gobiernos locales o sus agencias ejecutoras, y entes privados); (2) tener como principal objetivo el desarrollo económico y social y el bienestar de los países en desarrollo y (3) debe ser de carácter no reembolsable o concesional (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, s.f.).

Como se ha referido anteriormente, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE es la instancia global a la que se le ha reconocido la potestad de definir cuáles países son sujetos de recibir Asistencia Oficial para el Desarrollo y cuáles son «graduados» de esta modalidad de cooperación en virtud de sus indicadores macroeconómicos.

Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es una modalidad de cooperación en la que países en desarrollo comparten recursos o experiencias entre sí. Este intercambio se

caracteriza por ser horizontal, solidario, igualitario, complementario y libre de condicionalidad.

Esta modalidad no es excluyente frente a la cooperación Norte-Sur, y debe entenderse como una nueva dimensión de la cooperación al desarrollo (Política de Cooperación Internacional 2014-2022, 2014). No debe considerarse Asistencia Oficial para el Desarrollo, sino una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad (Asamblea General de Naciones Unidas, 2009).

La Política de Cooperación Internacional de Costa Rica (2014), conocida como POLCI, explica que en este mecanismo, por lo general, uno de los países en desarrollo ofrece asistencia a otro de similar o menor nivel de desarrollo relativo, en áreas específicas en las que el primero haya tenido experiencias exitosas o haya desarrollado tecnologías, que sean requeridas por el segundo para alcanzar sus objetivos de desarrollo y puedan ser transferidas en este intercambio.

Otra particularidad es que los costes derivados de las actividades de cooperación se asumen de manera compartida, aunque no necesariamente en participaciones equivalentes.

Esta modalidad de cooperación tiene una gran relevancia para Costa Rica en su condición actual de país receptor y oferente de Cooperación Sur-Sur.

Cooperación triangular

La cooperación triangular es una modalidad en la cual participan dos o más países en desarrollo, con el apoyo de uno o varios países desarrollados u organizaciones multilaterales para implementar programas y proyectos de cooperación al desarrollo.

En este caso, los países en desarrollo, los cuales generalmente comparten características culturales, lingüísticas y económicas, así como experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo (POLCI, 2014), ocupan los roles de beneficiario y ejecutor. La participación del país desarrollado y organismo multilateral tiene principalmente un rol de donante.

Además, se debe destacar que, tal y como lo señala el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur (2016), en muchos casos, los países en desarrollo que participan en el proyecto «requieren apoyo financiero y técnico, así como conocimientos especializados de los asociados multilaterales o de los países desarrollados, en la asistencia a otros países en desarrollo».

Los países desarrollados y organismos multilaterales que participan en los proyectos, también se benefician al aprovechar la capacidad institucional reforzada en los países en desarrollo e intensificar el efecto de sus desembolsos en concepto de ayuda movilizando los recursos de múltiples asociados del Sur (Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, 2016).

Cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada es la financiada o gestionada por o entre organismos subnacionales o locales.

La Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) (s.f.), señala que la cooperación descentralizada consiste en el «conjunto de iniciativas de cooperación internacional que realizan los gobiernos regionales y locales, para contribuir de manera más activa en la promoción de su desarrollo».

Una de las características de esta cooperación es que se genera a partir de la relación entre iguales, el intercambio, la transferencia y el beneficio mutuo. Aunque en términos de transferencia de recursos tiene un impacto muy limitado, el valor añadido de las modalidades de cooperación descentralizada se basa «en la construcción de relaciones entre homólogos que estructuran mecanismos de intercambio de experiencias y transferencia de conocimiento para el refuerzo institucional y operativo de los gobiernos subnacionales» (PIFCSS, 2016).

En la sección siguiente se expone con detalle la evolución histórica de esta modalidad de cooperación, en la que se apoya esta investigación, y sus circunstancias actuales en el escenario de la cooperación internacional en general.

2.2 Contexto de la cooperación internacional descentralizada

2.2.1 Una visión global

En el acápite anterior, se evidenció cómo a partir de la década de los noventa se incorporaron de manera activa nuevos actores en la cooperación internacional, actores que a pesar de no ser Estados eran capaces de generar vínculos transnacionales y de impactar el desarrollo en los diferentes países.

En este grupo de nuevos actores destacan los gobiernos subnacionales y locales, que buscan desde su ámbito de acción representar a sus comunidades y generar vínculos internacionales que les permitan cumplir con las metas de desarrollo en los territorios.

El PIFCSS (2016) explica que esta modalidad tiene sus orígenes en el siglo XX, cuando se funda en 1923 la Asociación Internacional de Autoridades Locales en La Haya, Países Bajos. Posteriormente, en París se crea a finales de la década de 1950, la Federación Mundial de Ciudades Unidas con el objetivo de impulsar los hermanamientos entre ciudades europeas, africanas y latinoamericanas.

Por lo general, los hermanamientos que se gestaron a partir de estas instituciones tenían un fuerte componente solidario-asistencialista, en el cual ciudades europeas impulsaban relaciones de cooperación con ciudades en África, América Latina y Asia, especialmente en el ámbito cultural. Se debe destacar que varias de estas relaciones se inscribían «en el marco de las comunidades lingüísticas y culturales desarrolladas entre la metrópoli y las excolonias» (PIFCSS, 2016). Luego, en la década de los 70 y 80, en el contexto de la Guerra Fría, estas relaciones solidarias adquieren un mayor componente político ideológico.

En 1989, el Convenio de Lomé IV[4], firmado entre la Comunidad Económica Europea y países de África, el Caribe y el Pacífico, introduce el concepto de cooperación descentralizada y la define como «las relaciones de cooperación establecidas por todos aquellos agentes e instituciones, públicos y privados, que no forman parte del

[4] Este Convenio constituye el cuarto acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y 70 países de África, Caribe y Pacífico (también conocidos por sus siglas como ACP) (Cuarto Convenio ACP-CEE (Convenio de Lomé VI), 1989).

gobierno central». A partir de este momento, la Comisión Europea lanza programas horizontales de cooperación económica dirigidos a actores específicos en áreas como educación, cooperación empresarial y tecnológica, tecnologías de la información y la comunicación, energía y cooperación entre gobiernos locales (PIFCSS, 2016). Casi una década después, en 1998, el Consejo de la Unión Europea adopta el Reglamento (CE) Nº1659/98 en cual se reconoce en este continente a la cooperación descentralizada como una modalidad de cooperación al desarrollo.

Las relaciones de cooperación descentralizada que se construyeron en la década de los 90 respondían en su mayoría a modelos verticales o asistencialistas en los que los gobiernos locales países desarrollados transferían recursos económicos o conocimiento, a los gobiernos locales de los países en desarrollo (PIFCSS, 2016). Este modelo eminentemente vertical presentaba varios inconvenientes, entre los que se pueden mencionar el limitado impacto de la ayuda movilizada y la dispersión de esfuerzos que generaba al ser un tipo de cooperación difícil de coordinar.

Por otro lado, en el ámbito multilateral, organismos como el Banco Mundial propusieron prácticas distintas para la cooperación descentralizada. Estos programas se enfocaron en apoyar proyectos centrados en el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento en ámbitos de competencia y especialidad de los gobiernos subnacionales (PIFCSS, 2016).

Esta propuesta se consolidó poco a poco hacia un modelo basado en relaciones horizontales entre iguales que establecen mecanismos de intercambio mutuamente beneficiosos que apuntan a reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y locales para que puedan asumir competencias y responsabilidades consideradas clave para el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo sostenible en sus comunidades.

Los gobiernos subnacionales y locales demostraron ser figuras valiosas por su capacidad de articulación e intercambio directo con otros actores de los territorios como la sociedad civil, la academia, empresas, etc. para la implementación de proyectos para el desarrollo. Los organismos multilaterales dieron muestras de su interés en esta modalidad y comenzaron a diseñar estrategias de cooperación

descentralizada mejor articuladas. Por su parte, los Estados, empezaron a notar esta nueva tendencia en la cooperación internacional, y a nivel interno, algunos la «dotan de cobertura normativa o definen programas de apoyo para reforzar las capacidades de sus gobiernos subnacionales en el campo de la cooperación internacional» (PIFCSS, 2016).

Según el PIFCSS (2016), este reconocimiento de la cooperación descentralizada se debe fundamentalmente a dos factores. En primer lugar, la comunidad internacional toma conciencia del rol determinante que juegan los gobiernos subnacionales y locales en los procesos de desarrollo de los territorios. En segundo término, este reconocimiento es consecuencia de la «profundización en los procesos de descentralización y de nuevos paradigmas en materia de gobernanza que dan mayor protagonismo a la ciudadanía y a los operadores del territorio».

Poco a poco la cooperación descentralizada se ve manifestada en la agenda internacional para el desarrollo. En 2008 el «Programa de Acción de Accra» señaló el rol que juegan los gobiernos locales en los procesos de desarrollo y más tarde, en 2011, «la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo» adoptada en Busán (2011) reconoció a estos gobiernos como activos de la Alianza Global.

No obstante, la consolidación de la cooperación descentralizada se plasma hasta el año 2015 con la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta Agenda reconoce de forma clara la importancia de los gobiernos locales; además, apunta a la necesidad de *localizar* la agenda, es decir, busca la implementación de acciones para alcanzar los objetivos de desarrollo a nivel local y define un objetivo específico centrado en el desarrollo sostenible de las ciudades y los asentamientos humanos (Objetivo 11).

En este contexto, a los gobiernos locales se les asigna un rol protagónico para garantizar que las ciudades y sus territorios adyacentes sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La Agenda 2030 lanza un llamado para que desde la administración local se construya la capacidad para establecer procesos participativos que son muy difíciles de gestionar desde el ámbito nacional o central. Es a partir de

estos procesos que será posible la creación de alianzas con otros actores en los territorios a las que hace referencia el ODS 17 (Ayuso & Forero, 2019).

> Pero la localización de los ODS va más allá del ODS 11. La gran mayoría de los ODS incluyen metas directamente relacionadas con las competencias y el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Ámbitos como la lucha contra la pobreza (ODS 1), la seguridad alimentaria (ODS 2), la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), el suministro de agua (ODS 6), el desarrollo económico (ODS 8), el consumo responsable (ODS 12) o la lucha contra el cambio climático (ODS 13) no se pueden implementar de forma exitosa sin la participación de los gobiernos subnacionales. (PIFCSS, 2016).

Ante este compromiso, se llama a la Administración Central a reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y locales, para que logren asumir sus responsabilidades en los procesos de desarrollo. La cooperación descentralizada es la herramienta que les permitirá lograrlo a través del fomento de intercambio de experiencias que permiten el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para diseñar e implementar políticas públicas alineadas a los objetivos de desarrollo, ganar espacios de decisión política, promover soluciones compartidas a problemas comunes y transferir buenas prácticas a sus homólogos.

La Agenda 2030 se establece como el marco de referencia bajo el que se constituyan todas las relaciones de cooperación descentralizada, ya sean en su formato tradicional Norte-Sur, o en prácticas más recientes como la Sur-Sur y triangular, y a partir del cual se integrarán por completo una heterogénea variedad de actores territoriales que van más allá de los gobiernos locales que los lideran.

2.2.2 Región iberoamericana

En Iberoamérica, desde hace varios años se ha trabajado en la definición de plataformas de cooperación descentralizada de carácter Sur-Sur. Los países iberoamericanos han construido relaciones directas entre gobiernos subnacionales y locales y han fomentado, a través de la Cooperación Descentralizada Sur-Sur (CDSS), el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento y tecnologías. Esto les ha permitido enfrentar de mejor manera, algunas veces en conjunto, problemáticas similares o comunes. Es destacable que algunos de los casos más exitosos se han dado entre gobiernos locales de zonas fronterizas.

Según explica el PIFCSS, (PIFCSS, 2016), en los últimos años las ciudades de Latinoamérica también han establecido relaciones de CDSS con sus homólogos en otros continentes como África y Asia, de forma que han integrado esta modalidad a su estrategia de relaciones internacionales.

A pesar de la existencia de experiencias de CDSS en la región, el estudio realizado por el PIFCSS en 2016 sobre la Cooperación Descentralizada en Iberoamérica demostró que solamente nueve países iberoamericanos cuentan con algún marco normativo respecto a la cooperación descentralizada, tal y como lo muestra la Tabla 2. Los países restantes (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay) no disponen de norma alguna que la regule. Sin embargo, en todos estos países los gobiernos subnacionales y locales llevan a cabo acciones de cooperación descentralizada de manera informal, debido a las competencias que les han sido otorgados a dichos gobiernos por ley en materia de cooperación internacional.

Tabla 2 Listado de países iberoamericanos con marco normativo en materia de cooperación

Países que regulan la cooperación descentralizada	Países que no regulan la cooperación descentralizada
Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Portugal, Perú, República Dominicana y Uruguay	Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay

Fuente: elaboración propia con datos del PIFCSS.

A pesar de la falta de un marco normativo, el auge de la cooperación descentralizada en la región ha llevado a muchos gobiernos nacionales a coordinar esfuerzos con sus gobiernos subnacionales en el campo de la cooperación al desarrollo.

Algunos gobiernos centrales han establecido estructuras de seguimiento y apoyo técnico y, además, mecanismos de coordinación orientados a garantizar la coherencia con las estrategias nacionales en materia de acción exterior y cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, solo cuatro países en la región (El Salvador, Argentina, Chile y Brasil) cuentan con estructuras específicas insertadas en las Cancillerías o en las agencias nacionales de cooperación. En el resto de los países, «la cooperación descentralizada queda difuminada en alguna dirección de la

cancillería, la agencia de cooperación o en instancias tales como la Secretaría de Planificación o el Ministerio de Economía» (PIFCSS, 2016).

CAPÍTULO 3 – MODELOS DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN CHILE Y EL SALVADOR

Como se desarrolló anteriormente, la cooperación descentralizada es aún una práctica relativamente reciente en la región latinoamericana. No obstante, algunos países han avanzado en la consolidación de una estructura que les permita gestionar esta asistencia de forma que coadyuve efectivamente a la atención de sus desafíos de desarrollo particulares.

Para los efectos de esta investigación se han elegido los modelos de Chile y El Salvador, considerando las similitudes que ambos países comparten con Costa Rica, con la intención de extraer de su análisis aquellos elementos que podrían ser valiosos para el desarrollo del propio modelo de cooperación descentralizada costarricense.

Chile y El Salvador son, al igual que Costa Rica, Estados unitarios los cuales cuentan con cierto nivel de descentralización territorial, lo que significa que el poder político se concentra en el Gobierno Central, pero ciertas competencias de la administración del Estado se trasladan a personas jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio (Noguiera Alcalá, 1985).

> Este tipo de descentralización administrativa considera siempre aspectos administrativos y aspectos en cierto grado políticos, por cuanto ella genera un cierto tipo de contrapeso al poder estatal, permitiendo el desarrollo de entes con cierto grado de autarquía. Los aspectos políticos de este tipo de descentralización están dados por la repartición de competencias, lo que implica cierto grado de desplazamiento del poder, como, asimismo, por el nombramiento de autoridades, que implica siempre la diferenciación de sujetos investidos de poder (Noguiera Alcalá, 1985).

Costa Rica y Chile son Países de Renta Media Alta miembros de la OCDE. Esta condición pone a ambos países en un contexto similar en el sistema de cooperación internacional, pues a pesar de tener un rol dual como cooperantes y receptores de cooperación, los recursos de cooperación disponibles para estos países en su faceta de receptores son cada vez más escasos. Sin embargo, se debe tener presente

que, a diferencia de Costa Rica, Chile cuenta con una Agencia de Cooperación Internacional que figura como ente rector en el área.

En el caso de El Salvador, aunque se diferencia de Costa Rica por ser principalmente receptor de cooperación internacional en razón de su nivel de renta, ambos países se encuentran geográficamente en Centroamérica, poseen territorios pequeños y su estrategia de cooperación descentralizada fue desarrollada desde su Ministerio de Relaciones Exteriores y no de una Agencia de Cooperación Internacional.

3.1 Modelo chileno de cooperación descentralizada

3.1.1 Generalidades de la cooperación internacional en Chile

Chile es un país suramericano de renta alta (Banco Mundial, 2021), miembro de la OCDE desde 2010. Actualmente es observador del CAD y está catalogado como país oferente del Sur (Piefer, 2014), sus niveles de desarrollo lo posicionan como uno de los mejores en la región: «A partir de esas experiencias, Chile ha construido una imagen de socio regional interesado en compartir sus experiencias de éxito con otros países, por medio de la cooperación internacional» (Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, Laboratorio Social, 2018).

De acuerdo con sus objetivos, y de forma paulatina, Chile se ha convertido en un actor importante en la cooperación internacional en América Latina, asumiendo un rol dual como socio oferente de cooperación y como país receptor de cooperación internacional. Hoy en día, es identificado como un oferente del Sur, especialmente en las modalidades de CSS y triangular, y además recibe recursos internacionales para el desarrollo, aunque son cada vez menores (AGCID, 2016).

Ilustración 1 Balance de la cooperación recibida y otorgada por Chile

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Cuenta Pública AGCID 2015 (AGCID, 2016)

En términos generales, Chile se orienta por los principios de la CSS y busca, por medio de su estrategia de cooperación, fomentar la integración regional con sus países vecinos y la implementación de su política exterior.

3.1.1.1 Sistema de cooperación internacional de Chile

El Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Chile «se caracteriza por su alta fragmentación, ya que varias instituciones y ministerios realizan acciones de cooperación, generalmente a través de sus áreas o direcciones de asuntos internacionales» (Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, Laboratorio Social, 2018). Sin embargo, el sistema es liderado por dos actores principales: el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

El MINREL funciona como nexo formal entre AGCID y el Gobierno central. Además, se encarga de dictar e implementar la política exterior chilena, guiando de esta forma las prioridades en materia de cooperación internacional del país.

Por otro lado, la AGCID (creada en 1990) está sometida a la supervigilancia del Presidente de la República, por intermedio del MINREL. La legislación chilena la

define como «un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio» (Ministerio del Interior, 1990).

La Agencia articula el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Chile y se encarga de «captar, proporcionar y administrar recursos de cooperación internacional, a través de la articulación de las ofertas y demandas de cooperación internacional, así como de la difusión de oportunidades de formación y perfeccionamiento de recursos humanos en el exterior» (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), 2021).

Los objetivos de la AGCID están alineados con la política exterior del Gobierno de Chile y con los ODS de la Agenda 2030. Su visión es, a través de la cooperación internacional, encontrar la solución a problemas como pobreza, seguridad, salud, bienestar, cambio climático y fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo sostenible (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), 2021).

Es a través de la AGCID que este país coordina la cooperación que, en sus distintas modalidades (Sur-Sur, triangular, descentralizada), otorga a otros países de igual o menor desarrollo y articula oportunidades de cooperación en favor de Chile para superar las todavía existentes brechas de desarrollo, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las prioridades nacionales de desarrollo del país.

Adicionalmente, la Agencia se encarga de administrar los recursos financieros que provienen de socias multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Por otro lado, la AGCID ha desarrollado junto a algunos socios fondos para ofrecer mecanismos novedosos de financiamiento de la cooperación y contribuye a la cofinanciación de estos fondos, además de fungir como parte implementadora de fondos de cooperación triangular. Entre esos fondos destacan: el Fondo Chile-México, el Fondo Chile- España, el Fondo Chile- Francia, el Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza y la Plataforma Chile-Japón.

3.1.2 La cooperación descentralizada en Chile

3.1.2.1 Desarrollo de la cooperación descentralizada en Chile

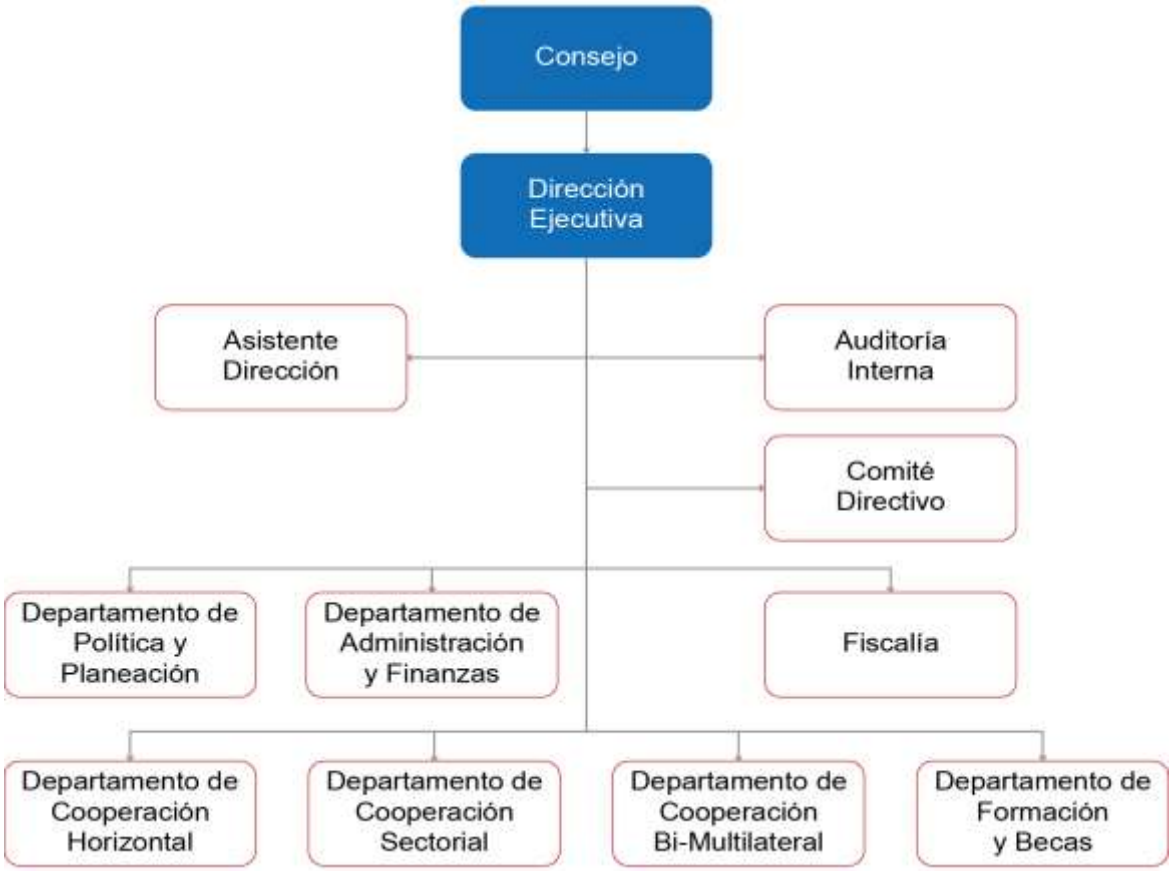
La descentralización del Estado chileno fue favorecida por el contexto político que vivía el país en 2010. Al ingresar a la OCDE, Chile figuró como uno de los países más centralizados de la organización, lo que dificultaba que las políticas promovidas por esta e implementadas a nivel nacional se adaptaran a las necesidades locales o territoriales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.).

En 2014, el Gobierno chileno impulsó una Agenda de Descentralización con el propósito de transferir a las regiones mayores grados de poder. Con este plan, se avanzaría en una «descentralización efectiva que incluya la representación política, planes de desarrollo e inversiones, fortalecimiento del capital humano y mayor respaldo a las zonas extremas y a los territorios con estatutos especiales» (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.).

Parte de esta Agenda contemplaba la descentralización de la cooperación internacional a través del acompañamiento y trabajo con los territorios. Es así como la AGCID comenzó en 2014 el desarrollo de un programa de trabajo con regiones y municipios para cooperación internacional, focalizado en los países vecinos, específicamente con Argentina.

La AGCID creó, dentro del Departamento de Cooperación Horizontal (referirse a Ilustración 2), una estructura específica encargada de la cooperación descentralizada. Esta unidad está compuesta por una persona que trabaja exclusivamente en la gestión de esta modalidad de cooperación.

Ilustración 2 Organigrama de la AGCID



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, (2018)

La Agencia se encarga de facilitar la articulación interinstitucional entre aquellas instituciones vinculadas al desarrollo de los territorios tales como: la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) y la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), encargada de impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización.

La vinculación con entes ministeriales fue indispensable para el establecimiento funcional de la cooperación descentralizada, en particular con la DICORE, unidad responsable de apoyar y colaborar activamente con las iniciativas de gestión internacional de los Gobiernos Regionales, Gobernaciones Provinciales y Municipios de Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.) .

«DICORE colabora directamente con los Gobiernos Regionales a través de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI)» (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.). Las URAI son las unidades de gestión regional que sirven de enlace entre la Cancillería y la AGCID y las autoridades regionales, asistiendo en la organización, promoción y gestión de las actividades y proyectos de carácter internacional.

A pesar de que Chile no cuenta con una estrategia específica de cooperación descentralizada, el tema es explícitamente abordado dentro de su «Estrategia 2015-2018: Una Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo».

El primer objetivo de la Estrategia: «Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible», busca desarrollar proyectos en seis ramas distintas, siendo una de ellas el desarrollo territorial y local.

La Estrategia menciona que la política exterior de Chile prioriza «la descentralización como logro colectivo a construir entre el gobierno central y las regiones, y la valorización de los territorios» y señala que la AGCID «tiene como una de sus prioridades para los próximos años el fortalecimiento de la cooperación descentralizada como mecanismo para promover el desarrollo regional y local con experiencias de otros países» (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015).

El documento explica que la cooperación descentralizada chilena se debe enfocar en el trabajo conjunto con los países vecinos, promoviendo la integración transfronteriza. Asimismo, asigna a la AGCID la responsabilidad de «trabajar conjuntamente con los gobiernos regionales y locales, para el fortalecimiento de sus capacidades en materias relacionadas con la cooperación internacional para el desarrollo en general y la cooperación descentralizada en particular» (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015).

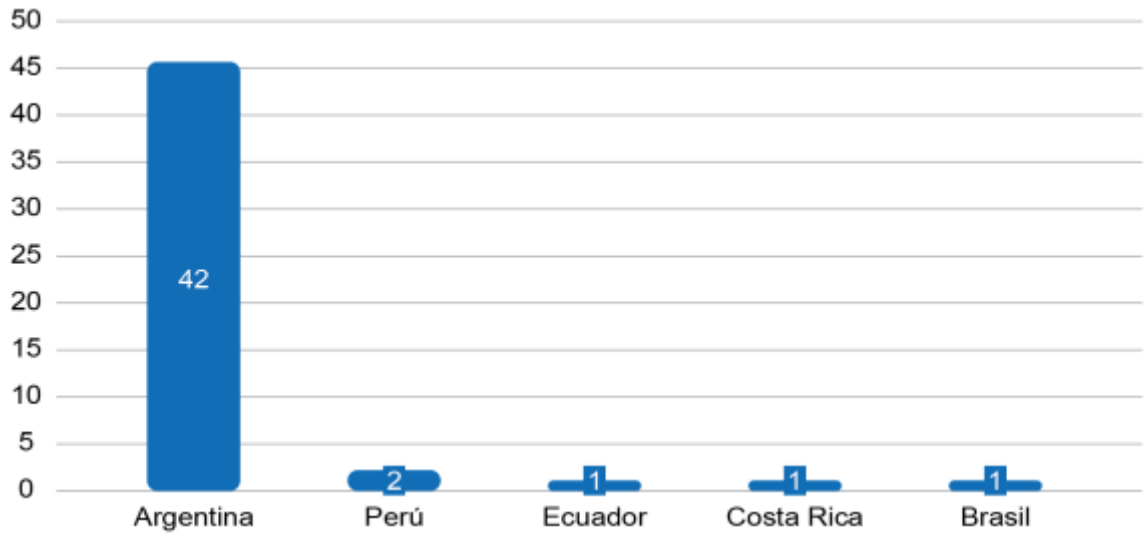
Bajo esta estructura, en 2017, Chile y Argentina convocaron por primera vez de manera conjunta a los Gobiernos Regionales y a las Gobernaciones Provinciales respectivamente, para presentar proyectos de cooperación descentralizada de

interés mutuo y contribuir así al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento institucional en diferentes áreas temáticas, con énfasis en los temas fronterizos. Lo anterior, con el ánimo de contribuir a la integración chileno - argentina a través del fortalecimiento de las relaciones entre los territorios.

Posteriormente, la cooperación descentralizada se incorporó como una nueva línea de trabajo con otros países latinoamericanos entre los que figuran Perú, Brasil, Ecuador y Costa Rica, y se ha caracterizado por ser técnica, Sur-Sur y territorial. (Agencia de Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo, 2021).

A pesar de tener una estructura institucional pequeña dentro de la AGCID, entre 2014 y 2019 la Agencia ejecutó 51 proyectos de cooperación descentralizada con cinco países latinoamericanos. Los proyectos en su mayoría fueron gestionados con regiones o territorios argentinos, como lo muestra el Gráfico 1. Las áreas temáticas de estos proyectos fueron: desarrollo territorial y local; turismo; desarrollo social (salud, género-emprendimiento); cooperación económica para el desarrollo y medioambiente (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2020)

Gráfico 1 Número de proyectos de cooperación descentralizada ejecutados entre regiones/territorios chilenos por país contraparte, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de AGCID (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2020)

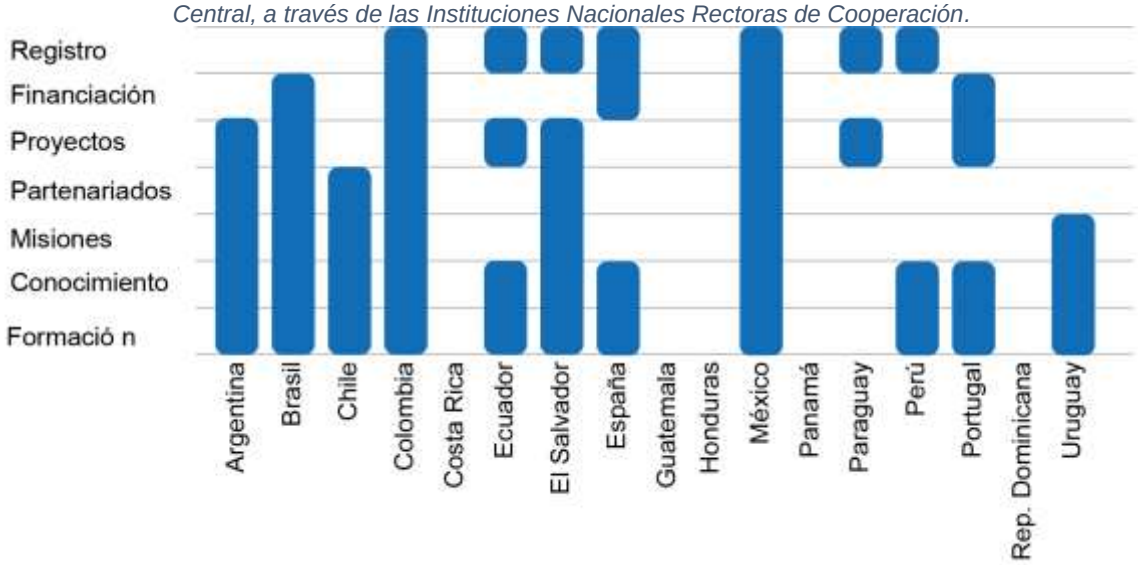
3.1.2.2 Gestión de la cooperación descentralizada Sur-Sur en Chile

El sistema chileno gestiona cooperación en términos generales de forma descentralizada, pudiendo ejecutarse esta última con o sin el apoyo de AGCID (Urrutia Lastra, 2015). Sin embargo, se debe destacar que el creciente éxito de la cooperación descentralizada en Chile se debe en gran parte a los servicios de apoyo técnico que ha brindado la AGCID a los gobiernos locales.

La cooperación descentralizada con ayuda de AGCID se desarrolla tanto con apoyo presupuestario directo de la Agencia a las acciones de gobiernos locales que gestionan cooperación transfronteriza, como con capacitación a las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) y a funcionarios de otros actores regionales (Urrutia Lastra, 2015).

Como se puede observar en la Ilustración 3, Chile brinda servicios de formación, conocimiento, misiones y partenariado (asociación).

Ilustración 3 Servicios de apoyo técnico sobre Cooperación Descentralizada ofrecidos a nivel del Gobierno Central, a través de las Instituciones Nacionales Rectoras de Cooperación.



Fuente: Elaboración propia con datos del PIFCSS (2016)

En cuanto a la formación y la transferencia de conocimiento, vale mencionarse que una de las principales acciones implementadas es la capacitación a los gobiernos regionales sobre cooperación internacional, para posibilitar su acceso a los mecanismos y fondos de cooperación disponibles y potenciales tanto a nivel

latinoamericano (Sur-Sur) como de países donantes tradicionales (Norte-Sur). La AGCID estableció un programa basado en la formación de los territorios y acompañamiento en la gestión cuyo objetivo principal es fortalecer la institucionalidad regional en cooperación internacional generando capacidades en los territorios (González, 2019).

Como parte de ese programa, la AGCID desarrolló, con el apoyo de la Cooperación Española, el «Diplomado Semipresencial de Cooperación Internacional y Descentralizada», el cual fue lanzado por primera vez en marzo de 2015 y dirigido a los encargados de cooperación internacional en los gobiernos subnacionales. Desde entonces, este programa se imparte en conjunto por la Universidad Diego Portales y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) de España (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP, 2015). Adicionalmente, en los territorios se llevan a cabo encuentros entre los encargados de cooperación, así como otros talleres.

Otra de las acciones puntuales de este programa es el acompañamiento a los territorios en la formulación de proyectos y gestiones de cooperación, lo cual es posible gracias a la asignación de una persona funcionaria de la AGCID dedicada exclusivamente al tema de cooperación descentralizada. Esto permite el continuo empoderamiento de los territorios y magnifica su participación como actores de la cooperación internacional, lo que es clave para el éxito del proceso (González, 2019).

Además, la AGCID se ha enfocado en brindar apoyo en el desarrollo de proyectos de cooperación descentralizada con énfasis en la cooperación transfronteriza a través de convocatorias conjuntas con sus países vecinos. De esta forma potencia el desarrollo de las localidades respectivas y la integración de los territorios de Chile con los territorios fronterizos.

El programa de apoyo a la cooperación descentralizada de la AGCID está orientado a la institucionalidad territorial, a las asociaciones de alcance territorial (macrozonas), a las regiones y a los municipios (González, 2019). Hasta el momento, Chile no ha incorporado a la sociedad civil ni a la academia como actores de la cooperación descentralizada en su programa.

En términos generales, este programa procura que los actores identifiquen, formulen y definan proyectos con territorios de otros países que les permitan resolver necesidades de desarrollo del territorio. Adicionalmente, la AGCID busca que los actores se empoderen y sean ellos mismos quienes coordinen las actividades de los distintos proyectos y rindan cuentas y presenten resultados a los beneficiarios, cooperantes y la ciudadanía.

3.1.2.3 Gestión de la cooperación descentralizada Norte-Sur en Chile

A pesar de que la cooperación descentralizada en Chile está enfocada principalmente hacia la modalidad Sur-Sur, existen convenios y proyectos desarrollados en la modalidad Norte-Sur.

A lo largo de su historia, Chile ha tenido acercamientos con Europa a nivel regional, local y muy frecuentemente bajo la modalidad de hermanamientos. Entre los principales socios del Norte global se pueden mencionar varias regiones españolas, francesas, italianas y, en menor medida, alemanas (Paradiplomacia.org & Delegación Regional de Cooperación Francesa para América del Sur, 2014).

En el caso en particular de la cooperación con regiones francesas, cabe mencionar que existe un Convenio para el Fomento a la Cooperación Descentralizada entre Chile y Francia, firmado en 2014, y el cual establece «un mecanismo de apoyo conjunto (…) para reforzar las cooperaciones entre colectividades chilenas y francesas» (AGCI, 2013).

Este Convenio busca «generar una dinámica fluida entre las colectividades territoriales francesas, actores importantes a nivel internacional, y las regiones, provincias y municipalidades» (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014) chilenas.

Los proyectos que se desarrollan bajo este acuerdo tienen por objetivo «la transferencia de conocimiento, la asistencia técnica, el apoyo institucional, la capacitación de los representantes de autoridades y de los gobiernos locales, y la organización conjunta de seminarios, talleres y reuniones de trabajo» (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014).

En el convenio también se contempla la posibilidad de integrar la cooperación descentralizada triangular: ambas partes se comprometen a compartir sus experiencias con otras regiones en el resto de América Latina y el Caribe a través de la triangulación de recursos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014).

Con base en este Convenio, se creó el Fondo Franco-Chileno en Apoyo a la Cooperación Descentralizada, el cual es cofinanciado entre AGCID, el Ministerio de Asuntos Exteriores Francés y los gobiernos locales chilenos y franceses participantes (Urrutia Lastra, 2015).

El Comité de Selección del Fondo, conformado por la AGCID y la Delegación para la Acción Exterior de las Colectividades Territoriales (DAECT), realizan convocatorias a proyectos para la cooperación descentralizada.

Los proyectos pueden ser presentados por municipios, asociaciones de municipios o regiones de Chile y, por el lado francés, por todas las colectividades territoriales y deben corresponder a alguna temática prioritaria definida por el Comité para cada convocatoria. Asimismo, el Comité define los montos máximos de financiamiento y el seguimiento, análisis y selección de los proyectos (Convenio para el Fomento a la Cooperación Descentralizada entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y el Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, 2014).

3.1.3 Monitoreo, seguimiento y evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo en Chile

3.1.3.1 Sistema Nacional de Información de Cooperación

A partir de la Estrategia 2015-2018, la AGCID inició la implementación de un Sistema Nacional de Información de Cooperación diseñado a partir de tres ejes:

a) Una mayor complementariedad entre los actores de la cooperación: que permita una mayor sinergia para llevar a cabo estrategias y una política de desarrollo en común.
b) Gestión de la información: A partir del Programa de Gestión de Información de la Agencia se busca incluir el uso del espacio digital y de las tecnologías de la información y la comunicación en el manejo de ésta.

c) Fortalecimiento y consolidación del Consejo de la Sociedad Civil- AGCID: La sociedad civil tiene un rol clave para aportar en la construcción de definiciones y estrategias de la cooperación chilena. (Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, Laboratorio Social, 2018).

Este Sistema cuenta con una base de datos común para todos los proyectos de la AGCID. Para cada proyecto se incluye un código único de identificación y el documento de proyecto con antecedentes, marco lógico y presupuesto.

Cabe destacar que la AGCID tiene dentro de este sistema una categoría de proyectos a partir de la cual se contemplan las iniciativas de cooperación descentralizada.

Dentro de este Sistema, la Agencia también cuenta con un centro de documentación en el que se encuentran distintas publicaciones sobre cooperación internacional y un catálogo bibliográfico construido por la AGCID.

Por último, este sistema incluye un componente de estadísticas de cooperación, el cual persigue tres objetivos: (1) integrar las estadísticas a la toma de decisiones; (2) promover un acceso abierto que beneficie a la comunidad nacional e internacional; y (3) incrementar y mejorar los recursos del sistema estadístico. Actualmente, la AGCID genera reportes anuales estadísticos los cuales están disponibles en su página web (AGCID, s.f.).

3.1.3.2 Monitoreo y evaluación de actividades y proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Según lo explica el Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones (Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, Laboratorio Social, 2018), en la AGCID no existe una metodología estandarizada de implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, sino que «la metodología de gestión de proyectos, así como de evaluación, se define a partir de las exigencias y requerimientos de los distintos países y organizaciones contrapartes» para cada proyecto en particular.

En términos generales, la metodología de gestión de proyectos más utilizada por AGCID es el Ciclo de Gestión de Proyectos (PCM) y el instrumento más utilizado en el diseño y seguimiento de proyectos es el marco lógico (AGCID, 2014).

A pesar de que la AGCID no cuenta con un plan de evaluación o una oficina destinada a ello, ha elaborado distintas guías y documentos de trabajo que sirven como instrumentos claves en la gestión de los proyectos (Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, Laboratorio Social, 2018).

3.1.3.3 Monitoreo, seguimiento, evaluación y contabilización de la cooperación descentralizada

Patricia González (2019), encargada de la Cooperación Descentralizada en la AGCID, explicó para los efectos de esta investigación que la Agencia no cuenta con un instrumento específico para el seguimiento de la cooperación descentralizada, a excepción de cuando existe una transferencia de fondos a los territorios para proyectos específicos. En este último caso, el territorio debe presentar informes financieros que justifiquen el uso de los fondos.

Asimismo, expresó que el único seguimiento que se ejerce es a través del proceso permanente de acompañamiento a los territorios para el empoderamiento como actores de la cooperación internacional, el cual, como se mencionó en secciones anteriores, busca generar las capacidades en los territorios para que de manera independiente logren gestionar cooperación internacional.

Se debe destacar que, al existir este componente de cooperación descentralizada gestionado de forma autónoma por parte del sistema, sin que pase por la AGCID, esta cooperación no es contabilizada como parte de la gestión nacional de cooperación. Por lo tanto, solamente existe un registro mínimo desarrollado por el Departamento de Coordinación de la AGCID (que generalmente incluye solo el tema de la cooperación y los países receptores), pues no está establecida la obligatoriedad ni mecanismo alguno para exigir dicha información a los actores de la cooperación descentralizada en Chile (Urrutia Lastra, 2015).

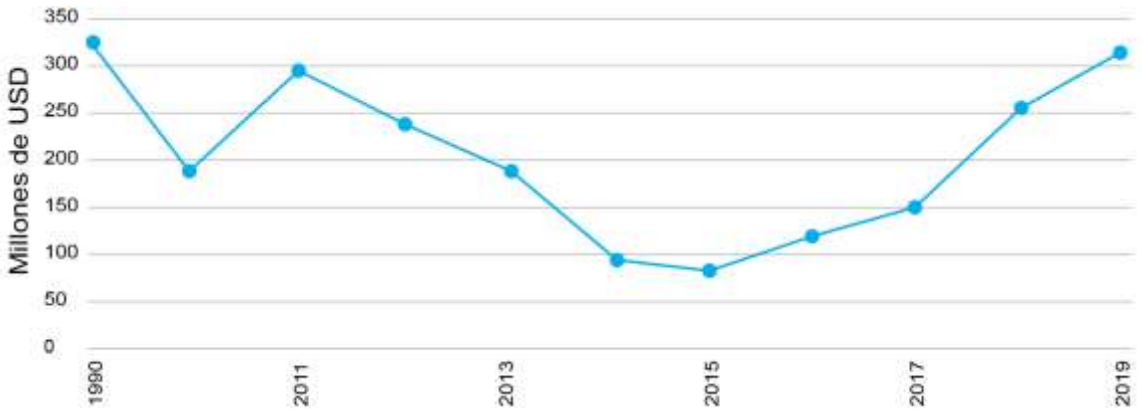
3.2 Modelo salvadoreño de cooperación descentralizada

3.2.1 Generalidades de la cooperación internacional en El Salvador

El Salvador es el país centroamericano más pequeño, pero también el más densamente poblado. Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2020, El Salvador se ubica entre los países de desarrollo humano medio en el número 124 de un total de 188 países (La Oficina de Información Diplomática, 2021)

Además, es clasificado por el Banco Mundial como de renta media baja (Banco Mundial, 2020), por lo que figura en la lista de receptores de AOD. Según lo muestra el Gráfico 2 en 2015 la AOD recibida por El Salvador llegó a su punto más bajo en los últimos veinte años, sin embargo, desde entonces ha repuntado y crecido de forma sostenida.

Gráfico 2 Ayuda Oficial al Desarrollo y ayuda oficial neta recibida por El Salvador (precios corrientes US $), 1990-2019

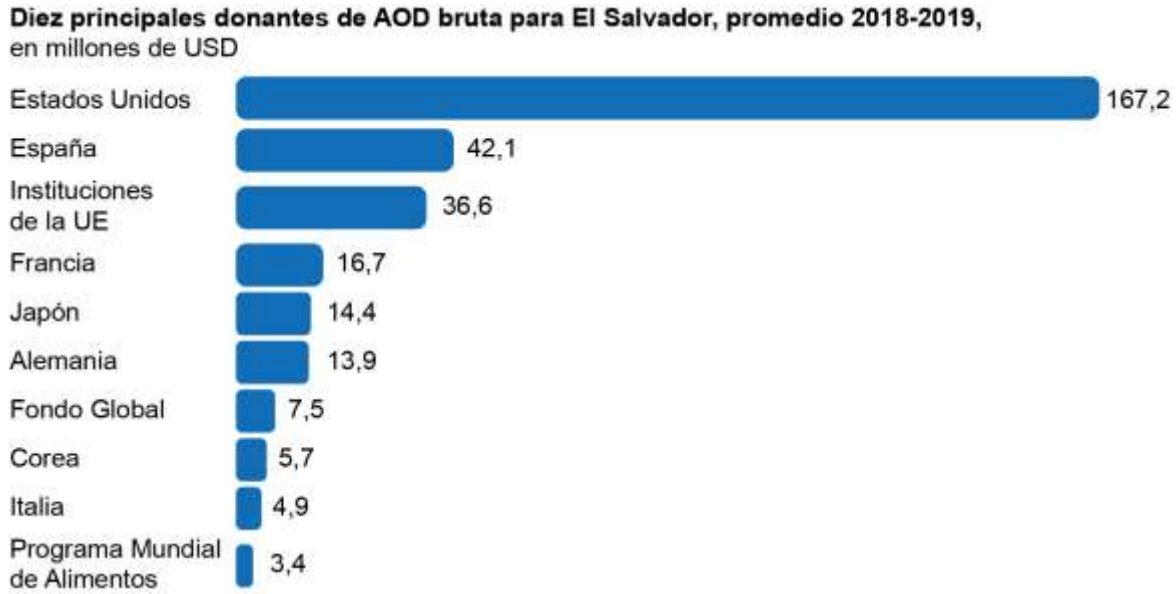


Fuente: Elaboración propia con datos de los Indicadores de desarrollo mundial. (Banco Mundial, 2021)

Entre 2017 y 2019, la AOD bruta recibida por El Salvador fue de US $ 904 millones. Para el periodo 2018-2019, los principales donantes de AOD bruta fueron Estados Unidos, seguido por España, las instituciones de la Unión Europea, Francia, Japón y Alemania respectivamente, como se muestra en el Gráfico 3. De la AOD recibida por fuentes bilaterales, la mayoría fue destinada a otra infraestructura social y

servicios (29%)[5], así como a infraestructura económica y servicios (27%)[6] (OECD-DAC, 2021).

Gráfico 3 Diez principales donantes de AOD bruta para El Salvador, promedio 2018-2019, en millones de USD



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (OECD-DAC, 2021)

Sumado a los flujos de AOD recibidos por El Salvador, se deben destacar los recursos recibidos por otras fuentes no tradicionales, en particular la cooperación no reembolsable que la República Popular China le ha destinado desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países en 2018.

Tras la gira del Presidente Bukele a la República Popular China en 2019, el país asiático se comprometió a aportar cooperación no reembolsable para diversos proyectos, entre los que destacan la construcción de un estadio y biblioteca nacionales, una planta potabilizadora de agua en Ilopango, la restauración total del sitio

[5] La OCDE incluye dentro de esta categoría los siguientes elementos: educación (inversiones en infraestructura y servicios educativos en términos generales, así como inversión en programas educativos especializados), salud y población (asistencia para hospitales y clínicas, apoyo a centros médicos especializados, control de enfermedades y epidemias, programas de vacunación, administración de la salud pública y de la seguridad social, así como salud reproductiva y planificación familiar) y suministro de agua, saneamiento y alcantarillado (no incluyendo la inversión en sistemas de riesgo para la agricultura) (OCDE, 2021).

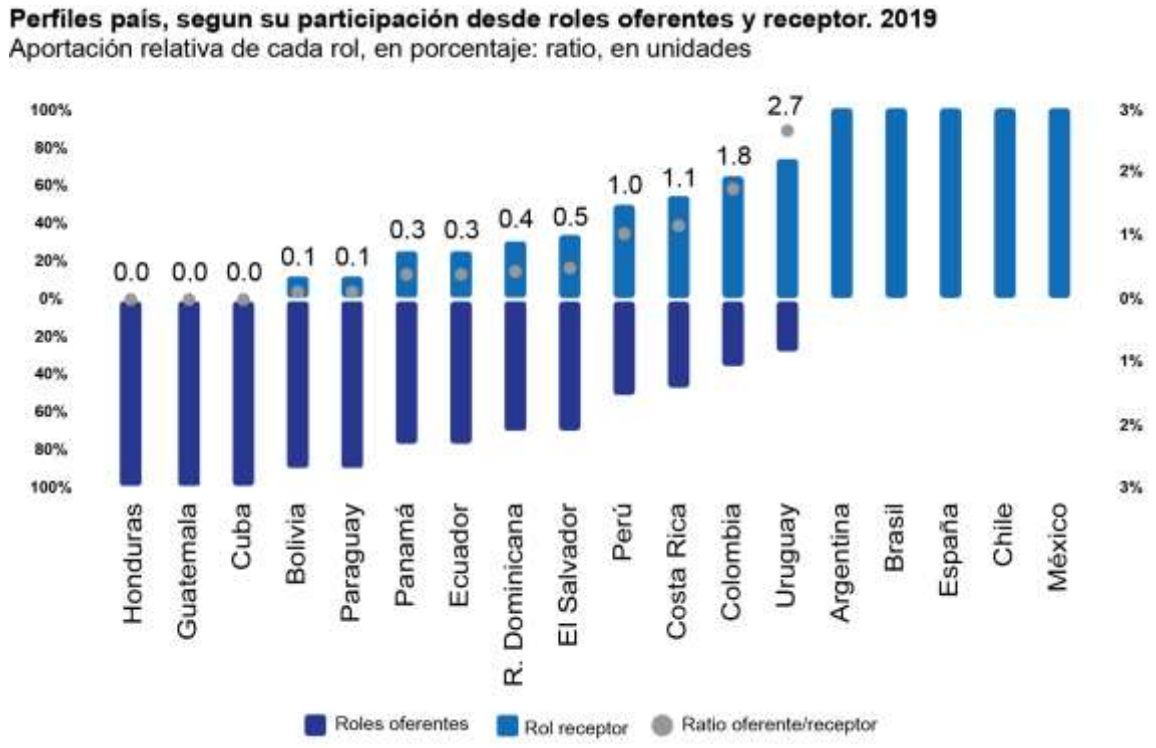
[6] La OCDE incorpora dentro de esta categoría todas aquellas asistencias dirigidas al mejoramiento de redes, servicios públicos y otros que facilitan la actividad económica. Entre ellos se enumeran: electricidad (su producción y distribución, incluyendo usos pacíficos de la energía nuclear), transporte y comunicaciones (equipos esenciales para el transporte terrestre, acuático y aéreo, así como para la televisión, radio y redes de información electrónicas) (OCDE, 2021).

arqueológico La Joya de Cerén, el acondicionamiento de *Surf City* en materia de agua potable y aspectos urbanísticos y la restauración y ampliación del muelle del Puerto de la Libertad (La Oficina de Información Diplomática, 2021). En mayo de 2019, el Parlamento salvadoreño aprobó el Convenio de cooperación no reembolsable con China por un total de US $500 millones (El Universo, 2019).

En el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, según la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2021) «durante 2019 El Salvador mantuvo en ejecución 149 acciones, proyectos y programas de cooperación bajo una modalidad de CSS Bilateral (39%). Le siguieron, en términos de participación relativa, las iniciativas de carácter Regional (33%) y las triangulares (28%)».

Para ese mismo año, el rol de El Salvador fue preeminentemente el de receptor, como se muestra en los Gráficos 4 y 5. Sin embargo, la SEGIB señala su creciente implicación como primer oferente de Cooperación Triangular.

Gráfico 4 Perfil país, según su participación desde roles oferentes y receptor. 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEGIB (SEGIB, 2021)

Gráfico 5 Participación de El Salvador por modalidades y roles de cooperación en Iberoamérica

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEGIB (SEGIB, 2021)

3.2.2 La cooperación descentralizada en El Salvador

3.2.2.1 Desarrollo de la cooperación descentralizada en El Salvador

En sus inicios, la cooperación descentralizada en El Salvador se vislumbraba solamente como ayuda humanitaria. En la década de los ochenta, durante el conflicto armado y posteriormente durante el proceso de paz, diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y agencias de cooperación internacional intervinieron activamente en las zonas afectadas por la violencia.

En esta etapa, gran parte de la cooperación fue entregada por las fuentes internacionales directamente a ONGs nacionales, o asociaciones comunales, sin canalizarla a través de entidades del Gobierno salvadoreño. Tal fue el caso de la cooperación brindada en esta época por Canadá, Alemania y a Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) (Hidalgo Fuentes, Barrera Reyes, & Paz Cañas, 2015).

Posteriormente, en la década de los noventa la cooperación descentralizada se amplió gracias a la cooperación española, la cual se caracterizó por promover esta modalidad en El Salvador. Un ejemplo de lo anterior fue el desarrollo de un programa de cooperación entre la Junta de Andalucía y El Salvador firmado en 1992.

Sin embargo, es después de la emergencia causada por el Huracán Mitch en 1998 cuando hay un auge en la gestión de la cooperación descentralizada en El Salvador. Durante ese año, el país recibió muchos recursos de ayuda humanitaria para proyectos para el desarrollo y para la reconstrucción de las comunidades. Varios de los cooperantes destinaron su ayuda directamente a los municipios afectados y fueron estos últimos los encargados de gestionar y administrar esas donaciones durante la crisis.

Luego de los terremotos de enero y febrero de 2001, El Salvador vuelve a recibir un flujo significativo de ayuda humanitaria. Al igual que ocurrió en el caso del Huracán Mitch, los recursos fueron destinados en primer lugar a atender la emergencia y posteriormente a la reconstrucción de los municipios afectados. A partir de este momento, las municipalidades continuaron gestionando la cooperación que recibían de donantes para invertirla en áreas prioritarias de cada municipio, tales como: salud, educación, desarrollo urbano, agua, desarrollo agrícola, desarrollo local y económico, transferencia de tecnología, entre otras.

De esta forma, desde hace casi cuatro décadas El Salvador acumula experiencia en el campo de la cooperación descentralizada con «una serie de iniciativas impulsadas y concretadas por diferentes municipios, que han aportado y estimulado cambios positivos en diferentes áreas de desarrollo territorial y nacional» (Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, 2013, pág. 7).

En 2009, el Gobierno de El Salvador creó el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores con el objetivo de «coordinar, integrar, e incrementar la cooperación internacional para el desarrollo y posicionarse como el ente rector de la cooperación en El Salvador» (Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, 2013, pág. 6). Con la creación de este Viceministerio se buscaba ordenar y mejorar la gestión de la cooperación internacional, por lo que las autoridades salvadoreñas deciden instalar varias Direcciones para atender las diferentes modalidades que existe de la Cooperación Internacional al Desarrollo en El Salvador, según se muestra en la Ilustración 4:

Ilustración 4 Organigrama de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rendición de Cuentas 2009 – 2010 del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo

Dentro de las Direcciones creadas en el Viceministerio se encontraba la Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada, la cual se encargaría de acompañar, asesorar y facilitar procesos, enlaces e intercambios en materia de cooperación internacional a nivel territorial. La Dirección articularía la cooperación con los gobiernos locales, la sociedad civil nacional e internacional y, en casos de emergencia nacional, gestionaría la ayuda humanitaria.

3.2.2.1.1 Desarrollo de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada (ENCD) de El Salvador

Consciente del desarrollo orgánico de la cooperación descentralizada en su territorio, el Gobierno salvadoreño inició un proceso de acercamiento con gobiernos

locales y organizaciones de la sociedad civil con el fin de impulsar y articular la cooperación descentralizada en los territorios junto a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos locales, proceso que culminó en 2013 con el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada.

Previo a la construcción de la ENCD, el VMCD había lanzado una serie de iniciativas encaminadas a promover espacios de diálogo y generar sinergias para el trabajo conjunto entre el Viceministerio y los territorios. En primer lugar, se conformó la «Red de Información de Alcaldes y Alcaldesas». Esta red «surge como un espacio de resolución de consultas de los gobiernos locales respecto a la cooperación descentralizada y como un mecanismo de comunicación e intercambio de información entre el VMCD y las alcaldías» (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

En noviembre de 2012, el VMCD organizó el “Primer Encuentro de Cooperación Descentralizada” en el que participaron diversos municipios, la academia y el Gobierno salvadoreño. El objetivo del encuentro era realizar un diagnóstico a los participantes sobre sus conocimientos sobre cooperación descentralizada. Durante la actividad se peguntó a los actores si estaban familiarizados con el término «Cooperación Descentralizada», si consideraban importante que desde el Gobierno de El Salvador tuviera una estrategia para esta modalidad de cooperación y cuáles elementos deberías ser incluidos en ella. A las alcaldías se les preguntó específicamente si consideraban que una estrategia de la Cooperación Descentralizada podría ser beneficiosa para la promoción de las políticas de desarrollo municipal (Montoya & Valencia, 2019)

«Este espacio permitió establecer un primer contacto con actores nacionales e internacionales de la cooperación descentralizada con sede en el país y sentar las bases para elaborar la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada», destacó la Cancillería salvadoreña en aquel momento (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Posteriormente, con el apoyo técnico y financiero del Programa de Articulación de Redes Territoriales y Temáticas para el Desarrollo Humano (ART) del Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo, el VMCD evaluó la información recolectada en el Encuentro de Cooperación.

De acuerdo con los resultados que arrojó la evaluación, el VMCD definió que para la construcción de la ENDC trabajaría con asociaciones de municipios para asegurar la sostenibilidad política de la estrategia y con gobiernos locales asociados; también organizaría grupos focales vinculados al desarrollo territorial y cooperación e incluiría además a la academia.

Es así como el VMCD, con el acompañamiento técnico y financiero del Programa ART/PNUD, comenzó en mayo de 2013 el proceso de formulación participativa de la estrategia con el Consejo Consultivo Territorial, formado inicialmente por seis asociaciones municipales y abierto al involucramiento de otros actores locales.

Además, incluiría la participación de un Núcleo Gestor que realizaría aportes al trabajo desde el nivel político y técnico. El núcleo estaría conformado por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), el Ministerio de Gobernación (MINGOB), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Consejo de Alcaldes y Oficina de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), todas instituciones del Gobierno central que están vinculadas al desarrollo territorial.

En noviembre de 2013 se lanzó la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, la cual confirma la importancia de la cooperación descentralizada en El Salvador y «fortalece la autonomía y el papel de los territorios en el desarrollo nacional, que amplía los vínculos internacionales del país en clave de desarrollo territorial y que permita al gobierno nacional y a los gobiernos municipales articularse con mayor vigor, en una lógica de impulso de la democracia y el desarrollo» (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.).

Adicional a la estrategia, se elaboró una comisión de diálogo permanente (Comisión Tripartita) y una agenda de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil en áreas como la transparencia, el intercambio de información, la articulación de las

acciones de cooperación que se realizan a nivel sectorial y territorial y el fortalecimiento de capacidades institucionales de cada una de las partes.

Por último, el Gobierno salvadoreño desarrolló del primer Fondo Concursable para Organizaciones de la Sociedad Civil Salvadoreña, de carácter abierto, transparente y participativo, para que ONG salvadoreñas legalmente constituidas pudieran participar de una convocatoria de proyectos que fueran complementarios a acciones estratégicas del Gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

3.2.2.2 Gestión de la cooperación descentralizada en El Salvador

La cooperación descentralizada en El Salvador se gestiona con base en la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada lanzada en 2013. La puesta en marcha de esta estrategia, por sus alcances y enfoques, requiere la participación de múltiples actores y de una efectiva coordinación y articulación interinstitucional al interior del gobierno central y con los gobiernos locales. Entre estos actores principales se deben mencionar:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Los Gobiernos Locales y Asociaciones Municipales;
- Entidades del Gobierno de El Salvador (GOES) tales como la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), el Ministerio de Gobernación (MIGOB), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES);
- La sociedad civil; y
- La academia.

La ENCD establece tres objetivos específicos de los cuales derivan las acciones estratégicas que ha implementado el VMCD:

a) Promover y apoyar iniciativas de cooperación descentralizada en sus diferentes formas y modalidades;
b) Contribuir al desarrollo de capacidades del gobierno central, gobiernos locales, academia y sociedad civil que participan en los procesos de cooperación descentralizada; y

c) Fortalecer el registro, sistematización y el análisis de información sobre los procesos y experiencias de cooperación descentralizada en los que participan territorios salvadoreños.

Entre las principales acciones implementadas por el VMCD, además de seminarios y talleres de formación se pueden mencionar: (1) el Diplomado de Cooperación Internacional con énfasis en Cooperación Descentralizada; (2) la Red de Cooperación Descentralizada; (3) el Programa de Creación y Fortalecimiento de Unidades de Cooperación: (4) el Taller de Estrategia de Internacionalización: (5) acompañamiento en la gestión de hermanamientos entre municipios; (6) Comisión Tripartita y; (7) Fondos de Articulación Territorial (FIAT). Estas acciones se detallan a continuación.

Diplomado en Cooperación Descentralizada

Como parte de los compromisos del Gobierno salvadoreño, en agosto de 2016 se lanzó la primera edición del Diplomado en Cooperación Internacional con Énfasis en Cooperación Descentralizada con el fin de fortalecer las capacidades de funcionarios y técnicos vinculados al desarrollo territorial de El Salvador en el área de la cooperación internacional. Solo en 2016 se formaron 39 funcionarios de distintos municipios en todo el territorio salvadoreño (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.).

Este Diplomado tiene por objetivo «brindar a los participantes las herramientas necesarias para la gestión y promoción de acciones, proyectando sus territorios a nivel nacional e internacional, que a su vez motive la articulación del trabajo en los territorios» (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.). Su duración es de 90 horas y está apoyado por el Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD).

Es importante destacar que el diplomado es completamente gratuito para los participantes; el costo es asumido por el Viceministerio y algunos aliados como Universidad de El Salvador (UES) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Los gobiernos locales deben realizar una solicitud y

postular a un candidato, quien tendrá que aprobar un proceso de selección (Montoya & Valencia, 2019).

Uno de los resultados esperados de este Diplomado era que los municipios y asociaciones de municipios participantes pudieran trascender a la conformación de una red de cooperación luego de concluir la formación (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.), lo que se logró a finales de ese mismo año.

Red de cooperación descentralizada

La Red de Cooperación Descentralizada de El Salvador (RCD) nació en diciembre de 2016 como resultado del primer Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo con énfasis en Cooperación Descentralizada.

La Red constituye «un espacio de colaboración técnica, gestión conjunta, intercambio de experiencias y asesoría, donde convergen diversos actores claves del desarrollo: Gobierno Central, Gobiernos Locales, Asociaciones de municipios, Academia y Entidades Autónomas» (Rodas, 2020).

Con los años, se ha convertido en un enlace territorial para la difusión de información de proyectos internacionales, así como en un espacio de discusión y reflexión en cooperación descentralizada.

Cuenta con una estructura conformada por una Asamblea General, la cual se reúne al menos una vez al año, que se encarga de elaborar el plan de trabajo anual, incorporar nuevos miembros tanto a la Red como a las comisiones de trabajo, identificar las necesidades de formación y actualización para el fortalecimiento de capacidades de sus miembros y establecer las acciones estratégicas a impulsar durante ese período.

También tiene un Comité Coordinador conformado por las personas coordinadoras de las comisiones, un Consejo Asesor constituido por un equipo técnico de la Dirección de Cooperación Descentralizada del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de la Cancillería y varias comisiones de trabajo integradas por personas graduadas del diplomado dedicadas a la proyección estratégica y posicionamiento

de los territorios, al fortalecimiento institucional y a la gestión de intercambio de conocimiento (Rodas, 2020).

Una de las acciones más reconocidas de esta red desde sus inicios es la emisión periódica de un boletín, el cual es elaborado por estudiantes de las universidades aliadas. En todas las ediciones de este boletín se informa sobre las próximas actividades relacionadas a la red y sobre oportunidades de fortalecimiento de capacidades de los territorios. Incluye, además, informaciones sobre otras actividades relevantes como la apertura de convocatorias de fondos (Montoya & Valencia, 2019).

Programa de Creación y Fortalecimiento de Unidades de Cooperación

En una alianza con la academia, el VMCD lanzó un programa gratuito para apoyar la creación y el fortalecimiento de las unidades de cooperación de los municipios salvadoreños.

Según explican Montoya & Valencia, (2019), el trabajo se inicia a partir de una solicitud del municipio interesado. La universidad aliada selecciona estudiantes universitarios de la carrera de Relaciones Internacionales que estén cerca de graduarse y que cumplan con ciertos requisitos, entre ellos el grado de conocimiento, para apoyar la ejecución del programa.

El estudiante encargado viaja al territorio asignado y realiza un examen de las capacidades del municipio a nivel técnico y financiero para la implementación de la unidad de cooperación, siendo los gastos por concepto de traslado y estadía cubiertos por el VMCD. Luego, junto al personal del municipio, el estudiante diseña un plan para la creación o el fortalecimiento de la Unidad de Cooperación (Montoya & Valencia, 2019).

Existe además un proceso de monitoreo y seguimiento del Programa que incluye una evaluación final del proceso para asegurar su correcta implementación y sostenibilidad.

Programa de Promoción de Hermanamientos y Cooperación entre Ciudades

El VMCD estableció el Programa de Promoción de Hermanamientos y Cooperación entre Ciudades como una de las líneas de trabajo de la ENCD.

Los hermanamientos entre ciudades son «un mecanismo que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponenciar [sic] sus vínculos y capacidades a nivel internacional» (Luna & Ballestero, 2018), así como establecer actividades de cooperación en ambos sentidos.

A través de este Programa, la Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada (DCNOD) apoya a los municipios en la concreción de convenios de hermanamiento entre ciudades. Los municipios realizan una expresión de interés oficial al Viceministerio sobre la gestión de hermanamiento con una ciudad identificada y completa una ficha de caracterización (ver Anexo 1), que resulta en un perfil del municipio.

Posteriormente, la DCNOD realiza el contacto con representaciones diplomáticas y consulares de El Salvador en la ciudad identificada o en sus cercanías, apoya en el diseño del convenio de hermanamiento y del plan de trabajo y, por último, coopera con las gestiones para la firma del convenio.

Comisión tripartita

Esta es una comisión de diálogo permanente y de coordinación de esfuerzos en donde se recogen los puntos de interés común en materia de cooperación para el desarrollo. En ella participan la Sociedad Civil y el Gobierno Central a través del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, específicamente de Dirección de la Cooperación No Oficial y Descentralizada, el Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario de El Salvador (MODES) y el Foro de Organizaciones de Cooperación Internacional Solidaria (FOCIS) (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.).

En 2010 las tres partes firmaron el documento «Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda». Dos años más tarde suscribieron el «Acuerdo de Trabajo Conjunto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, MODES y FOCIS» el cual fue actualizado en el año 2014. A través de esta Comisión se busca facilitar el espacio para alcanzar un consenso sobre las actividades que permitan el desarrollo de los compromisos asumidos por las partes en los documentos firmados anteriormente (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.).

La Comisión incluye en su agenda de trabajo áreas como la transparencia, el intercambio de información, la articulación de las acciones de cooperación que se realizan a nivel sectorial y territorial y el fortalecimiento de capacidades institucionales de cada una de las partes (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

Gracias a este trabajo, las Organizaciones de la Sociedad Civil se han involucrado activamente en el desarrollo de la Encuesta de Seguimiento a la Declaración de París CAD/OCDE y el Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador.

Fondo Inicial de Articulación Territorial (FIAT)

En el marco de la ENCD, el VMCD contribuyó a la creación de un Fondo Inicial de Articulación Territorial con el fin de «promover acciones definidas por los actores locales, complementarias a las intervenciones desarrolladas por el Gobierno central en los territorios» (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2016, pág. 127) .

El Fondo surge del convenio de Apoyo a la implementación de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada (ENCD) suscrito entre el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT) y el Ministerio de Relaciones Exteriores en el mes de noviembre de 2014. Este Acuerdo establece la creación de un «Fondo Inicial de Articulación Territorial» (FIAT), por un monto de US$40,000.00 para cada una de las alcaldías que suscribieron este día el convenio (SICA. Consejo Agropecuario Centroamericano, 2015).

Los recursos para el FIAT provinieron de la cooperación del Gran Ducado de Luxemburgo y en su primera edición se implementó en la región de Mercedes Umaña y la de Zacatecoluca, posterior a la firma de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre las alcaldías y el MIGOBDT (SICA. Consejo Agropecuario Centroamericano, 2015).

Los proyectos que se desarrollaron con la ayuda de este fondo fueron: «Fortalecimiento de Capacidades y Adquisición de Materia Prima para Sectores Productivos Rurales del Municipio de Mercedes Umaña», y «Potenciamiento del Desarrollo

Productivo, Cultural y Turístico del Municipio de Zacatecoluca, a través de la creación de la Feria Productiva San Sebastián» (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2016).

Dos años después, en 2017, el Gobierno de El Salvador entregó US $100 mil a los municipios de Estanzuelas, Tecapán y Mercedes Umaña, en el departamento de Usulután, para la ejecución de proyectos a favor del desarrollo económico y social de la zona, como parte del Segundo Fondo de Articulación Territorial (FIAT) (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2017).

Esta segunda edición del fondo fue apoyada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y se vieron beneficiadas un total de 12 iniciativas (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2017).

No se encontró registro de ediciones más recientes de este Fondo.

3.2.3 Monitoreo, seguimiento y evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo

3.2.3.1 Sistema de Información sobre Cooperación al Desarrollo de El Salvador (SICDES)

El Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (SICDES), es una base de datos en la que se registra la información sobre los flujos de cooperación que recibe y otorga El Salvador, su distribución y uso.

La información del SICDES es utilizada como insumo por el VMCD para la toma de decisiones y la identificación las necesidades nacionales. Además, permite la coordinación de las acciones en los territorios y sectores, reduciendo la fragmentación y la duplicidad de los datos de proyectos e iniciativas de cooperación (Montoya & Valencia, 2019).

Asimismo, al ser una plataforma abierta a la ciudadanía y a los socios cooperantes para el desarrollo, el SICDES permite que los interesados «obtengan datos para la elaboración de informes de investigación, orientación y ejecución de un objetivo específico o entrar en contacto con aquellos actores y espacios que le resulten de interés» (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, s.f.).

3.2.3.2 Monitoreo, seguimiento, evaluación y contabilización de la cooperación descentralizada en El Salvador

La ENCD establece un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la estrategia que incluye criterios como la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las iniciativas de cooperación descentralizada. Estos criterios son plasmados en la matriz de indicadores claves de gestión para cada objetivo específico de la estrategia, como se puede observar en la Ilustración 5

Ilustración 5 Tabla de Indicadores Claves de Gestión (KPI) de la Estrategia

Indicadores Claves de Gestión (KPI) de la Estrategia

Objetivos	KPI
OE1, Promover y apoyar iniciativas de cooperación descentralizada en sus diferentes formas y modalidades	• No. de iniciativas de cooperación descentralizada apoyadas en el marco de la Estrategia • No. de iniciativas apoyadas activamente por Representaciones Diplomáticas y Consulares de El Salvador en el mundo • % de incremento de nuevas iniciativas de cooperación descentralizada establecidas con territorios en el exterior con alta presencia de salvadoreños, cooperación sur-sur con territorios en Centroamerica y América del Sur • % de incremento anual del fondo de fomento y desarrollo de la cooperación descentralizada
OE2, Contribuir al desarrollo de capacidades de los actores (gobierno central, gobiernos locales, sociedad civil y actores económicos) que participan en los procesos de cooperación descentralizada	• No. de intercambios de experiencias desarrollados • No. de conferencias, foros y seminarios sobre cooperación descentralizada desarrollados • No. de funcionarios municipales y líderes territoriales capacitados sobre cooperación descentralizada • No. de asociaciones municipales que implementan iniciativas de cooperación descentralizada
OE3, Fortalecer la calidad y análisis de información sobre los procesos y experiencias de cooperación descentralizada en los que participan territorios salvadoreños	• No. de estudios e investigaciones desarrollados sobre cooperación descentralizada • No. de municipios y asociaciones municipales que registran y actualizan informacion sobre acciones de cooperacion descentralizada a partir del sistema de informacion del VMCD

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2013)

Sin embargo, según Violeta Valencia de Medrano (Montoya & Valencia, 2019), Directora de Cooperación No Oficial y Descentralizada (DCNOD), El Salvador no da

seguimiento a proyectos de cooperación descentralizada o a municipios en general, sino a acciones puntuales relacionadas a esta modalidad de cooperación.

Utilizan un cuadro de referencia para esto, similar al que se muestra a continuación:

Actividad	Fecha	Estado	Pendiente	Responsable

Adicionalmente, la DCNOD cuenta con perfiles de los municipios, los cuales se utilizan por lo general para los hermanamientos de ciudades, los cuales incluyen la siguiente información:

- Perfil físico (geografía y demografía);
- Gobernanza local;
- Gobiernos y asuntos políticos;
- Proyectos prioritarios;
- Proyectos en los que han trabajado; y
- Datos de contacto.

3.2.4 Situación actual de la gestión de la cooperación descentralizada en El Salvador

El 23 de junio de 2020, mediante Decreto Ejecutivo N°23, «Reformas para trasladar las funciones del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a otra entidad con base a la nueva estructura gubernamental», el Gobierno salvadoreño modificó la rectoría de la cooperación internacional en el país, la cual hasta entonces era ejercida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Específicamente, eliminó las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores para «formular los programas de asistencia técnica, y también a gestionar, negociar, suscribir y administrar la distribución sectorial de la cooperación técnica, financiera no reembolsable…» y en su lugar le asigna la tarea de «colaborar con la entidad que la Presidencia establezca en materia de cooperación y apoyarla en todas aquellas actividades encaminadas a la gestión de la cooperación» (Decreto N° 23

REFORMAS AL REGLAMENTO INTERNO DEL ÓRGANO EJECUTIVO, 2020). Esta entidad sería creada posteriormente.

Además, mediante el Decreto N°23 el Gobierno derogó el artículo 33 de su reglamento interno, por lo que se eliminan las atribuciones del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo para la vigilancia de la ejecución de proyectos de cooperación y su estado de cumplimiento.

Por último, este Decreto suprimió la Secretaría Técnica del Financiamiento Externo (SETEFE), mecanismo del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo para el manejo financiero de la cooperación, y trasladó todas sus funciones a la entidad encargada de la cooperación internacional que se crearía.

Pocos días después, el 30 de junio de 2020, mediante Decreto Ejecutivo N° 24, el Gobierno de El Salvador creó la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO), como una unidad administrativa con autonomía funcional dentro de la Presidencia de la República.

El objetivo de ESCO es «optimizar las oportunidades y posibilidades de cooperación internacional para el desarrollo económico y social de El Salvador, a través de nuevas y eficientes modalidades de vinculación internacional del país para tal finalidad. Para ello, deberá operar como una agencia nacional de cooperación internacional que canalice eficiente y organizadamente las necesidades de apoyo técnico y financiero de proyectos para el desarrollo de todos los agentes de gobierno del país» (Gobierno de El Salvador, 2020). Desde entonces «la agencia se encuentra en proceso de consolidación, y trabaja en el diseño e implementación del Plan Estratégico de Cooperación Internacional» (Redacción Diario La Página, 2020).

Al cierre de esta investigación, se desconoce cuál será la estructura con la que trabajará la agencia a lo interno y tampoco está claro el abordaje hacia las distintas modalidades de cooperación internacional y la vinculación de otros actores de la cooperación para el desarrollo, nacionales e internacionales en la gestión de la

cooperación internacional, en general, ni de la cooperación descentralizada en particular.

3.3 Cuadro resumen de los modelos de cooperación descentralizada de Chile y el Salvador

A continuación, se muestra un cuadro resumen con las principales características de ambos sistemas:

	Chile	El Salvador
Estructura organizacional	La AGCID cuenta dentro de su estructura con una unidad encargada de forma exclusiva a brindar apoyo a los territorios para la gestión de la cooperación internacional descentralizada	El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, en general, cuenta con Dirección dentro del VMCD avocada específicamente a la gestión de la cooperación descentralizada.
Diálogo estructurado con gobiernos locales	Chile cuenta con las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), las cuales son el enlace de las autoridades regionales con la Cancillería chilena y la AGCID	El Salvador cuenta con la Red de Cooperación Descentralizada, una estructura interna en la que convergen diversos actores claves del desarrollo: Gobierno Central, Gobiernos Locales, Asociaciones de municipios, Academia y Entidades Autónomas Adicionalmente tiene una Comisión tripartita de diálogo permanente y coordinación de esfuerzos en la que participan la Sociedad Civil y el Gobierno Central a través del VMCD.
Programa de formación y apoyo para actores locales	Chile tiene dos programas específicos para apoyar a los gobiernos locales: • Diplomado Semipresencial de Cooperación Internacional y Descentralizada • Acompañamiento a los territorios en la formulación de proyectos y gestiones de cooperación	El Salvador cuenta con una serie de iniciativas para la formación y apoyo de actores locales: • Programa de Creación y Fortalecimiento de Unidades de Cooperación • Diplomado en Cooperación Descentralizada • Taller de Estrategia de Internacionalización

		• Programa de Promoción de Hermanamientos y Cooperación entre Ciudades
Fondos	Existe un Fondo Franco-chileno en Apoyo a la Cooperación Descentralizada que tiene por objetivo generar una dinámica fluida entre las colectividades territoriales francesas, actores importantes a nivel internacional, y las regiones, provincias y municipalidades»	El Salvador creó un Fondo Inicial de Articulación Territorial (FIAT) parapromover acciones definidas por los actores locales, complementarias a las intervenciones desarrolladas por el Gobierno central en los territorios
Actores	El sistema de cooperación descentralizada está orientado a la institucionalidad territorial, a las asociaciones de alcance territorial (macrozonas), a las regiones y a los municipios. Hasta el momento, Chile no ha incorporado a la sociedad civil ni a la academia como actores de la cooperación descentralizada en su programa.	El Ministerio de Relaciones Exteriores Los Gobiernos Locales y Asociaciones Municipales, Entidades del Gobierno de El Salvador (GOES) tales como la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), el Ministerio de Gobernación (MIGOB), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). La sociedad civil La academia.
Seguimiento y monitoreo	Chile tiene el Sistema Nacional de Información de Cooperación el cual cuenta con una base de datos común para todos los proyectos de la AGCID. Dentro de este sistema hay una categoría de proyectos a partir de la cual se contemplan las iniciativas de cooperación descentralizada. Sin embargo, la Agencia no cuenta con un instrumento específico para el seguimiento de la cooperación	El Salvador cuenta con el Sistema de Información sobre Cooperación al Desarrollo de El Salvador (SICDES) y un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la estrategia de cooperación descentralizada, sin embargo, El Salvador no da seguimiento a proyectos de cooperación descentralizada o a municipios en general, sino a acciones puntuales relacionadas a esta modalidad de cooperación

	descentralizada, a excepción de cuando existe una transferencia de fondos a los territorios para proyectos específicos	

CAPÍTULO 4 – PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA PARA COSTA RICA

A partir del examen que se ha llevado a cabo de los sistemas de gestión de la cooperación internacional en Chile y El Salvador, y específicamente de sus modelos para la administración de la cooperación descentralizada, en este capítulo se propone un esquema que podría ser implementado por Costa Rica para aprovechar las potencialidades de este tipo de asistencia internacional en la atención de sus desafíos de desarrollo.

Como se verá a continuación, esta propuesta se construye sobre la realidad actual de la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica y se nutre de aquellos elementos que se consideran fortalezas de los esquemas estudiados, al tiempo que busca evitar las debilidades identificadas.

4.1 Cooperación internacional en Costa Rica

Para completar la representación del contexto bajo el cual se enmarca esta investigación, resulta imprescindible mostrar la situación de la cooperación internacional en Costa Rica, procurando explicar la trascendencia que tienen estas modalidades innovadoras de cooperación para el país.

4.1.1 Contexto de la cooperación internacional en Costa Rica

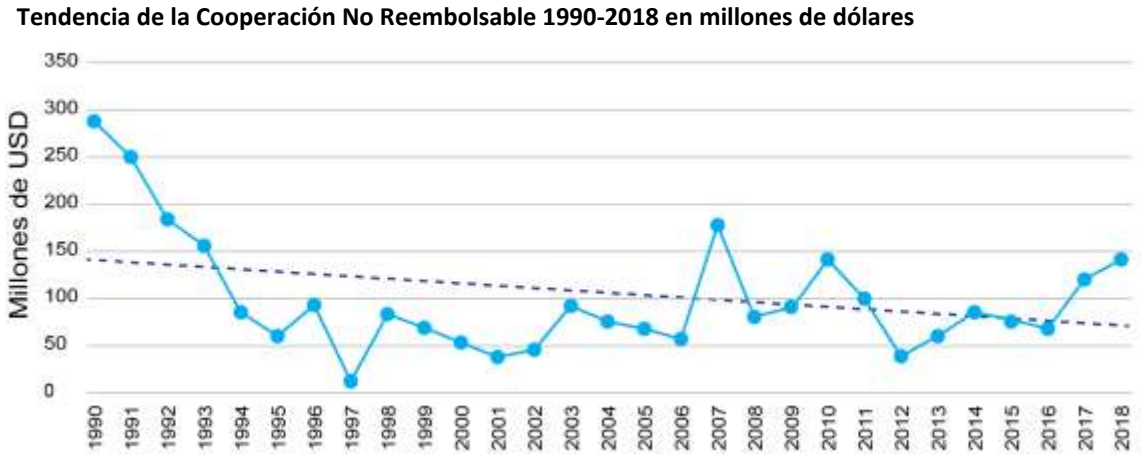
Como se puede observar en el Gráfico 6, desde 1990 la cooperación técnica y financiera no reembolsable en Costa Rica ha tenido una tendencia constante a la baja, debido principalmente a su clasificación como País de Renta Media Alta por parte del Banco Mundial.

En razón de este decreciente flujo de recursos de cooperación por parte de los países del CAD, Costa Rica ha procurado la diversificación de fuentes cooperantes a nivel bilateral y multilateral; como resultado, el país ha reflejado algunos incrementos esporádicos en los flujos de la cooperación internacional recibida.

En el ámbito bilateral, por ejemplo, en 2007 y 2010 se reportaron incrementos en los flujos de asistencia debido al establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China y Emiratos Árabes Unidos, respectivamente.

Los picos de 2017 y 2018, por otra parte, se explican gracias a la promoción de cooperación no reembolsable ante diversos organismos internacionales tradicionales y no tradicionales, que le han permitido a Costa Rica potenciar la captación de mayores recursos. En este último grupo destacan el *Global Environment Facility* (GEF), el Fondo Verde del Clima y el Banco Europeo de Inversiones (Política de Cooperación Internacional 2020-2022. Actualización de Medio Periodo, 2020).

Gráfico 6 Tendencia de la Cooperación No Reembolsable 1990-2018 en millones de dólares



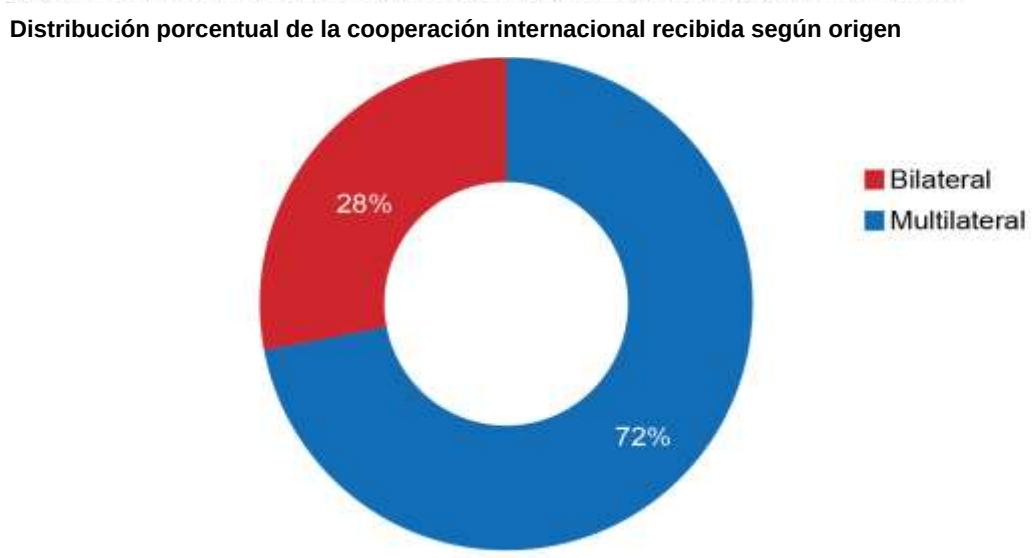
Fuente: elaboración propia con datos de MIDEPLAN *(Política de Cooperación Internacional 2020-2022. Actualización de Medio Periodo, 2020)*

Según los datos publicados en la Actualización de Medio Periodo de la POLCI (2020), entre 2014 y 2018, la cooperación internacional total recibida por Costa Rica alcanzó un monto de US $3 380,1 millones, del cual el 85% correspondió a cooperación financiera reembolsable, dirigida principalmente al financiamiento de proyectos de inversión pública. La cooperación técnica y cooperación no reembolsable recibida totalizó la suma de US $505,3 millones.

Tanto a nivel multilateral como bilateral, los recursos de cooperación provinieron de muy pocos socios durante el periodo reportado. La POLCI *(2020)* muestra que la cooperación internacional recibida por Costa Rica proviene de fuentes principalmente multilaterales; para el quinquenio 2014-2018, el 72,3% de los recursos de

cooperación (US$2.443, millones) fueron otorgados por bancos internacionales (entre ellos el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Europeo de Inversión) y por algunas organizaciones con las que Costa Rica mantiene programas de cooperación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea, principalmente). Destaca que solamente el 6,7% de esos recursos correspondieron a cooperación técnica (US $66,6 millones) y no reembolsable (US $96,5 millones), mientras que el restante 93,3% correspondió a recursos de carácter reembolsable (créditos externos).

Gráfico 7 Distribución porcentual de la cooperación internacional recibida según origen,



Fuente: Elaboración propia con datos de MIDEPLAN *(Política de Cooperación Internacional 2020-2022. Actualización de Medio Periodo, 2020)*

En el mismo quinquenio, Costa Rica recibió US $ 936,2 millones de fuentes bilaterales, de los cuales 65,3% fueron brindados por el Gobierno del Japón. Entre los demás cooperantes bilaterales, figuran los Estados Unidos de América con el 15,2%, la República Federal de Alemania con 7,3%, la República Popular China con 7,1% y los Emiratos Árabes Unidos con el 1,1% (Política de Cooperación Internacional 2020-2022. Actualización de Medio Periodo, 2020).

La cooperación técnica y no reembolsable a nivel bilateral alcanzó el monto de US $342.2 millones en el periodo referido, los cuales fueron aportados por siguientes países: Estados Unidos de América con el 41,5% de ese total, seguido por la

República Federal de Alemania con 20,1%, la República Popular China con el 19,5% y los Emiratos Árabes Unidos con el 2,9%.

Estos datos demuestran la dependencia que mantiene el país frente a estos pocos donantes y explican la necesidad de explorar nuevos ámbitos para la captación de recursos de cooperación internacional, dentro de los que destacan aquellos que puedan provenir de entidades subnacionales por medio de dinámicas de cooperación descentralizada.

En cuanto al destino de los recursos, por otra parte, y los datos registrados en el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional muestran que del total de 547 proyectos registrados entre 2014 y 2018, el 47,7% fueron proyectos de alcance nacional, como se puede apreciar en el Gráfico 8; el restante se dividió entre varias regiones. La región Central acumuló 145 proyectos para el 26,5%, pero el resto de las regiones «periféricas», Brunca, Huetar Caribe, Chorotega, Pacífico Central, y Huetar Norte, en conjunto alcanzaron apenas una cuarta parte del total de esos proyectos (25,8%).

Gráfico 8 Número de proyectos de cooperación internacional, según regiones de desarrollo, 2014-2019

Fuente: elaboración propia con datos de MIDEPLAN *(Política de Cooperación Internacional 2020-2022. Actualización de Medio Periodo, 2020)*.

Del análisis de estos datos resulta evidente la importancia que tiene para las comunidades ajenas a la Región Central empoderarse de sus desafíos de desarrollo y

consolidar las herramientas que les permitan acceder y gestionar directamente fondos de cooperación internacional. De esta forma se mejoraría la distribución de los recursos percibidos por el país y se aseguraría que estos estén siendo aprovechados por las localidades que los estén requiriendo.

4.1.2 Legislación costarricense que regula la cooperación internacional

En Costa Rica, la gobernanza y la gestión de la cooperación internacional está dada por tres instrumentos jurídicos principales: la Constitución Política, la Ley N°5525 (Ley de Planificación Nacional) del 2 de mayo de 1974; el Decreto N°35056-PLAN-RE (Reglamento al Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional) del 18 de febrero de 2009; y el Decreto N°38435-RE del 26 de mayo de 2014.

La Constitución Política, en el numeral 12 del Artículo 140, establece de forma general que la dirección de las relaciones internacionales de la República es un deber y atribución que corresponde conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, en este caso, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC).

Sin embargo, es la Ley N°5525 – Ley de Planificación Nacional la que establece en su Artículo 11 la rectoría de la cooperación internacional en el país en dos instituciones:

> …corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores [sic], el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.

El Decreto N°35056-PLAN-RE - Reglamento al Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional (Reformado por el Decreto N°35777-RE del 1° de marzo de 2010), es el instrumento que detalla las funciones y responsabilidades de cada uno de los entes rectores, establece los mecanismos de coordinación entre los Ministerios involucrados y los procedimientos para la gestión de la cooperación internacional de Costa Rica. Esto lo convierte en un documento guía tanto para los receptores de cooperación como a los socios cooperantes internacionales.

El Artículo 3 del Decreto estipula que la rectoría interna corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y le otorga la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica de la cooperación internacional con entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, este artículo fija algunas funciones para MIDEPLAN, entre las que cabe mencionar:

- Elaborar periódicamente la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional, con base en la información que proveerá el Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional sobre sus necesidades;
- Participar activamente en el proceso de negociación a nivel nacional e internacional, en estrecha coordinación con el MREC, institución encargada de la negociación en el ámbito internacional;
- Asesorar a las entidades públicas en la formulación de las propuestas de cooperación internacional y en todo el proceso de gestión; y
- Aprobar los proyectos y programas elaborados por los integrantes del Sistema de Enlaces de la Cooperación Internacional, así como otras instituciones públicas y privadas, según lo establece la Ley.

A continuación, el Artículo 4 del Decreto asigna al MREC la rectoría externa en materia de cooperación nacional y le otorga la competencia exclusiva en la negociación diplomática y formalización de esta. El artículo señala como funciones del Ministerio:

- Identificar las fuentes de cooperación internacional para el país, mediante las misiones diplomáticas de Costa Rica acreditadas ante gobiernos extranjeros u organismos internacionales, u otros idóneos;
- Negociar la cooperación internacional con gobiernos y organismos internacionales, de lo cual informará y participará a MIDEPLAN;
- Establecer la congruencia de los proyectos y programas de Cooperación Internacional con la política exterior del país;
- Canalizar las solicitudes de cooperación internacional de instituciones costarricenses, debidamente aprobadas por MIDEPLAN, hacia gobiernos y organismos internacionales; y

- Presidir las Reuniones Binacionales y Comisiones Mixtas que deban realizarse, con participación de cooperantes internacionales.

En el Artículo 5, por su parte, se crea el Consejo Técnico de la Cooperación Internacional, que estará conformado por las siguientes personas: (1) Jerarca de MIDEPLAN o su representante; (2) Jerarca del MREC o su representante; (3) representante de la Dirección de Cooperación Internacional del MREC; (4) representante del Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN; (5) personas funcionarios técnicas de ambos ministerios.

Este Consejo tiene tres objetivos principales:

- Lograr una acción coordinada entre MIDEPLAN y el MREC con respecto a las acciones de sus competencias, relacionadas con la cooperación internacional, para alcanzar su óptimo aprovechamiento;
- Asegurar que la cooperación internacional que reciba u otorgue le país, tenga coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política exterior del país; y
- Conformar los comités técnicos o grupos de trabajo que sean necesarios para las distintas modalidades de la cooperación internacional, que recibe u otorga el país o que podría recibir u otorgar.

Posteriormente, el Artículo 10 hace referencia a la cooperación internacional no reembolsable ligada a créditos, e incluye a otro Ministerio en la gestión de la cooperación: «La Cooperación No Reembolsable ligada a créditos y avales externos al gobierno de la República, será negociada y aprobada por el Ministerio de Hacienda, siguiendo el esquema existente en el país para la cooperación reembolsable».

El Capítulo III, que abarca los artículos 18 al 32, hace referencia a los procedimientos para la aprobación de programas, proyectos y otras acciones de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable.

Por último, los Artículos 34 y 36 corresponden a la gestión de la cooperación técnica para el desarrollo y triangulación. El primero crea el Comité Técnico Nacional de la Cooperación Técnica para el Desarrollo y la Triangulación, el cual estará

conformado por la persona coordinadora del Área de Cooperación Internacional (ACI) y la persona Directora de Cooperación Internacional (DCI) «[…]quienes coordinarán, dirigirán y tomarán las decisiones del país en esta materia».

El Artículo 36 designa al MREC como la contraparte oficial nacional en materia de cooperación técnica para el desarrollo y triangulación ante los gobiernos, agencias y organismos internacionales, ONGs, entre otros, de cada uno de los programas que se negocie, coordine y concreten en la materia.

En 2014, mediante Decreto Ejecutivo N°RE-38435-RE se introduce una reforma al Artículo 79 del Reglamento de Tareas y Funciones del MREC, el cual define las competencias de la Dirección de Cooperación Internacional. Entre las funciones otorgadas se pueden mencionar:

- Participar activamente en la formulación de las políticas de cooperación internacional para garantizar la congruencia de los proyectos y programas de cooperación con los principios de la política exterior de Costa Rica;
- Promover el aprovechamiento de los recursos de la cooperación internacional, su aumento, eficacia y eficiencia, así como la adopción de mecanismos seguros y transparentes para su administración; y
- Ejercer como interlocutor oficial del país frente a las fuentes internacionales de cooperación y realizar acciones de negociación y oficialización ante los gobiernos y organismos internacionales.

En adición a los ya mencionados, existen dos documentos relevantes que orientan la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica actualmente. El primero es la Política de Cooperación Internacional (POLCI), la cual establece la visión, misión y principios bajo los que se gestiona la cooperación internacional en Costa Rica. Además, estipula las áreas prioritarias para la búsqueda de asistencia internacional durante el periodo vigente (el más reciente corresponde a 2014-2022). Este documento fue creado conjuntamente por MIDEPLAN y el MREC con el fin de dotar al país de un marco estratégico y orientador de la gestión de la cooperación en el largo plazo (Política de Cooperación Internacional 2014-2022, 2014). Según lo

establecido, durante su periodo de vigencia estaría sujeta a revisiones y ajustes; al cierre de esta investigación la última actualización data de 2020.

El segundo documento es la Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, publicada en 2018. La Estrategia fue elaborada mediante un proceso participativo liderado por el MREC y acompañado de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda y recoge los retos, metas e indicadores nacionales para lograr una mayor eficacia en la cooperación al desarrollo para contribuir con la Agenda 2030.

Este documento se articula con el Pacto Nacional y la estructura de gobernanza de los ODS creada en el país mediante Decreto Ejecutivo N°40203-PLAN-RE-MINAE, y constituye una guía orientadora que tiene como propósito «establecer un esquema institucional para organizar, articular, planificar, implementar, financiar y dar seguimiento a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Costa Rica» (Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, 2018) que permita responder a las demandas internacionales así como a los retos nacionales.

Con el inicio de la Administración Alvarado Quesada, sin embargo, la puesta en operación de esta Estrategia quedó relegada a niveles inferiores de prioridad en la agenda nacional de cooperación internacional. Esto ha provocado que el avance en la materia haya sido sumamente tímido y, por ende, que sus resultados no sean suficientes para extraer lecciones aprendidas que permitan determinar la utilidad en el terreno de las disposiciones contempladas en la Estrategia.

Para los efectos de esta investigación y del modelo que propone, será fundamental que en el futuro próximo se retomen los principios establecidos en la Estrategia con respecto al rol de los Gobiernos locales como actores del desarrollo:

> «Aun sabiendo lo difícil que es la articulación de los municipios y las limitadas capacidades que muchos tienen para la participación activa como agentes de cooperación, se considera que son agentes claves [sic] y potenciales articuladores reales (en la acción concreta) de las organizaciones de la sociedad civil, de las empresas y de la propia ciudadanía presente en el territorio. Para hacer más eficaz la cooperación, el espacio municipal representa una oportunidad para fortalecer las acciones, lograr la coordinación real y, sobre todo, garantizar que nadie quede atrás ni ningún lugar rezagado» (P.43).

4.1.2.1 El Régimen Municipal

En Costa Rica se conoce como Régimen Municipal al ordenamiento jurídico-administrativo que regula a las autoridades locales del país.

Como se señaló anteriormente, el Estado costarricense es unitario con una organización territorial simple, el cual descentraliza algunas de sus funciones y competencias a nivel territorial.

Según el párrafo 1° del artículo 168 de la Constitución Política de Costa Rica, el territorio nacional se divide en provincias, estas en cantones y los cantones en distritos; los cantones solamente pueden ser creados por el Poder Legislativo mediante ley.

En cada cantón existe, necesaria y automáticamente desde el momento en que se establece, una municipalidad. La municipalidad es «una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad y capacidad jurídica plena…» (Ley N° 7794 Código Municipal, 1998) cuya jurisdicción territorial es el cantón respectivo.

Esta correspondencia entre cantón y municipalidad se establece en el artículo 169 de la Constitución Política, el cual señala que «[l]a administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal…» (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

De acuerdo con la legislación, el Gobierno Municipal está formado por (1) un cuerpo deliberativo denominado Concejo el cual, está integrado por regidurías cuya cantidad varía según la población del cantón; y (2) por la alcaldía y sus suplencias, la cual está a cargo de las funciones ejecutivas de dicho gobierno municipal. Tanto las regidurías como la alcaldía son puestos de elección popular por periodos de cuatro años y la posibilidad de reelección indefinida.

La Alcaldía tiene algunas funciones de índole administrativa y otras relacionadas al Concejo Municipal. Entre las funciones administrativas se pueden mencionar: (1) la organización, funcionamiento, coordinación y cumplimiento de los acuerdos municipales; (2) la autorización de los gastos; y (3) la supervisión del cumplimiento de la política municipal y el nombramiento de las personas funcionarias municipales a

excepción de la persona auditora, contadora y secretaria del Concejo Municipal. Además, la persona titular de la Alcaldía tendrá la representación legal de la Municipalidad (Madrigal, 2020).

Por otro lado, la persona titular de la alcaldía deberá asistir a las sesiones del Concejo Municipal, en las que tendrá voz, pero no voto. También debe sancionar y promulgar las resoluciones y acuerdos que tome el Concejo o vetarlos; rendir un informe semestral de gastos autorizados; rendir un informe anual de labores ante el Concejo y presentar en el mes de agosto de cada año el proyecto de presupuesto de la Municipalidad para el año siguiente. Se debe destacar que antes de asumir su cargo, la persona titular de la alcaldía debe presentar un programa de gobierno al Concejo (Madrigal, 2020).

El Concejo Municipal, al ser el órgano deliberativo, está encargado de tomar acuerdos transcendentales para el cantón. El artículo 13 del Código Municipal, señala 21 atribuciones del Concejo Municipal, entre las que en el marco de esta investigación cabe destacar:

- Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, de acuerdo con el programa de gobierno presentado por la persona titular de la alcaldía;
- Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo elaborados la persona titular de la alcaldía;
- Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales;
- Dictar los reglamentos de la Corporación;
- Organizar la prestación de los servicios municipales;
- Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal;
- Nombrar y remover a la persona auditora, contadora, según el caso, así como a quien ocupe la secretaría del concejo;

- Nombrar a las personas miembros de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación;
- Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal;
- Dictar las medidas de ordenamiento urbano; y
- Constituir, por iniciativa de la persona titular de la alcaldía municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta

En el Concejo Municipal, además de las personas regidoras, participan con voz, pero sin voto, las personas síndicas quienes se encargan de representar a su distrito y vigilar, cuidar y defender los intereses de su jurisdicción territorial frente al Concejo Municipal.

Las sindicaturas son la voz de su respectivo Concejo de Distrito en el Concejo Municipal. Según el artículo 14 del Código Municipal, los «Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente» (Ley N° 7794 Código Municipal, 1998).

Este es un órgano está integrado por cinco personas miembros propietarias, una de ellas la persona síndica propietaria, y cinco suplentes de las cuales una será la persona síndica suplente. Las personas miembros del Concejo de Distrito son elegidas popularmente y desempeñan sus funciones de manera gratuita

En el Régimen Municipal existe también la figura del Concejo Municipal de Distrito. La Ley N°8173 Ley General de Concejos Municipales de Distrito regula la creación, organización y el funcionamiento de los concejos municipales de distrito. Estos órganos poseen autonomía funcional propia y están adscritos a la municipalidad del cantón respectivo. Opera como un Concejo Municipal paralelo al del cantón al que está adscrito, y es creado por la lejanía del distrito con al centro político y económico del cantón (Madrigal, 2020).

Está integrado por una persona intendente, que emula la figura de la persona titular de la alcaldía y por ende tiene voz, pero no voto. También lo integran cinco concejales municipales de distrito que emulan a las personas regidoras, y tienen voz y voto en este Concejo. Una de las personas concejales es necesariamente la persona síndica propietaria del distrito y es, además, la encargada de presidir las sesiones de este Concejo. Para el año 2021, existen en Costa Rica ocho Concejos Municipales de Distrito.

Al momento de concluir esta investigación, el territorio costarricense está dividido en ochenta y dos cantones y, por consiguiente, tiene ochenta y dos municipalidades. Además, la creación de un nuevo cantón ya ha concluido su proceso legislativo y está a la espera de su ratificación por parte del Poder Ejecutivo

Por otro lado, el Código Municipal prevé en su artículo 10 la posibilidad de la creación de federaciones y confederaciones de municipalidades. Estas federaciones permiten establecer áreas de cooperación y de trabajo común entre las municipalidades con el fin de contribuir a una mejor planificación local y regional y un manejo de los recursos más eficaz. En agosto de 2021 se registran en Costa Rica diez federaciones municipales regionales y una federación nacional de municipalidades llamada la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

4.1.2.1.1 Financiamiento de las municipalidades

Las municipalidades en Costa Rica pueden obtener recursos para su financiamiento de distintas fuentes: (1) presupuesto nacional, (2) impuestos, (3) cobros y tasas por los servicios que prestan, y (4) otros mecanismos de financiamiento externo.

En 2001 se aprobó una reforma al artículo 170 de la Constitución Política que establecía que las transferencias por parte del gobierno central corresponderían como mínimo al 10% de los ingresos ordinario para el año económico correspondiente. El artículo transitorio adoptado señala:

> Transitorio.- La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

> Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. (Ley N° 8106 Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política, 2001)

Posteriormente, en 2010 se aprobó la Ley N°8801 Ley General para la transferencia de competencias del Gobierno Central a las municipalidades, la cual estimaba un plazo de ocho años para la aprobación de las siete leyes especiales que trasladarían las competencias y los recursos a las municipalidades, según el transitorio mencionado supra. No obstante, estos plazos no se han cumplido y hasta la fecha solamente se ha aprobado una de estas, Ley N°9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (Ministerio de Hacienda, 2021).

Las transferencias realizadas al amparo de esta ley especial se han «realizado gradualmente, un 0,5% en el 2016, un 1,0% en el 2017 y un 1,5% en el 2018, del presupuesto de ingresos corrientes del MOPT» (Ministerio de Hacienda, 2021).

Las municipalidades generan ingresos propios a través de la recaudación de impuestos; por ejemplo, el tributo a bienes inmuebles y también por el cobro de los servicios que prestan, entre los que se pueden mencionar: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal etc.

Adicionalmente, las municipalidades «tienen acceso a mecanismos de financiamiento externo como el endeudamiento interno y externo y emisión de bonos municipales bajo los parámetros establecidos por ley, financiamiento proveniente del sector privado (APP) y fondos de Cooperación Internacional» (CEPAL, s.f.)

Cada municipalidad, siguiendo los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República acuerda anualmente un presupuesto.

> El presupuesto municipal es una herramienta que deben utilizar las autoridades (Alcaldía y Concejo) y demás funcionarios municipales, para la

> asignación y ejecución de los recursos financieros que administran y que por ser limitados y con diversidad de aplicación, requieren de decisiones estratégicas en la atención de obras comunales prioritarias, de los requerimientos institucionales y, fundamentalmente, en la prestación de los servicios municipales. En ese sentido, el presupuesto contribuye al cumplimiento del Plan Anual Operativo y facilita el alcance de los objetivos y metas propuestos en cada uno de los programas presupuestarios establecidos, acorde con el valor público que la institución debe aportar a la sociedad. (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2019)

Según la misma Contraloría (2021), el presupuesto inicial que fue aprobado a las municipalidades en 2021 disminuyó un 27,7% con respecto al presupuesto definitivo del periodo 2020.

A pesar de que entre 2016 y 2020 se ha observado un comportamiento ascendente en los ingresos corrientes (Contraloría General de la República, 2020), para el 2021 se proyecta una disminución de los ingresos principalmente porque el 74% de los gobiernos locales contemplaron «la afectación en la recaudación de los ingresos durante el período 2020, a causa de la devolución de patentes, cierres de locales comerciales, planes de moratorias otorgadas, disminución de los ingresos familiares, producto de la emergencia sanitaria nacional por COVID-19» (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2021).

La CGR indica que si la tendencia a la baja en los ingresos se mantiene, se ponen en riesgo no solo las obras de mantenimiento y conservación de la red vial cantonal, sino también la prestación de los servicios municipales.

Ante esta situación, es necesario que las municipalidades busquen diversificar y consolidar mecanismos de financiamiento externo como los fondos de cooperación internacional, al tiempo que se debe busca el fortalecimiento de las capacidades institucionales para que esos nuevos recursos de cooperación internacional sean bien administrados

4.1.2.1.2 Gestión de la cooperación internacional desde el régimen municipal costarricense

A pesar de que las entidades subnacionales no figuran en el esquema de gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, el ámbito y propósito de esta

investigación hacen que resulte importante reconocer las competencias y prerrogativas de los Gobiernos Municipales a la hora de establecer relaciones internacionales con organizaciones homólogas.

Así, es importante mencionar que de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico de Costa Rica, las municipalidades son una de las formas de descentralización de la Administración Pública. Estos entes territoriales son el único tipo de gobierno subnacional que existe en el país.

La autonomía política, financiera y administrativa que poseen las municipalidades son conferidas por la Constitución Política en su Título XII.

El Código Municipal, en su Artículo 2, establece que las municipalidades son personas jurídicas con «capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines». Esta capacidad jurídica permite a las municipalidades adquirir obligaciones y ejercer derechos por sí mismas, lo que las faculta a firmar, entre otros instrumentos, convenios de cooperación internacional siempre y cuando tengan efecto dentro del territorio (cantón) al que pertenece la municipalidad.

Esta facultad es plasmada explícitamente en el Artículo 4, inciso f), al señalar como atribución de las municipalidades «concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones».

4.2 Estado actual de la cooperación descentralizada en Costa Rica

Según la Actualización de Medio Periodo de la POLCI (2020) la cooperación descentralizada en Costa Rica ha sido una modalidad que ha tenido «un avance tímido y débil».

Hasta el momento de desarrollo de esta investigación, en el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI) de MIDEPLAN constan registros de pocas municipalidades[7] con experiencia en el desarrollo de proyectos de

[7] El Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI) tiene registro de diez municipalidades que han gestionado proyectos de cooperación internacional, estas son:

cooperación internacional. Esto podría significar que (1) la mayoría de las municipalidades no gestionan cooperación internacional o (2) que, de gestionarla se ha hecho de forma empírica y sin la intervención de los entes rectores de la cooperación internacional en el país, MIDEPLAN y MREC.

A finales de 2018, la vicepresidenta y entonces canciller, Epsy Campbell Barr, emitió una directriz al Servicio Exterior costarricense instruyendo que la cooperación descentralizada fuera considerada como un tema fundamental en cada uno de los planes de trabajo de las misiones costarricenses en el exterior. Desde entonces, se incluye la cooperación descentralizada en el Plan Prioritario Anual de Trabajo (PPAT) de cada misión (Campbell Barr, 2018).

Además, dentro de la Dirección de Cooperación Internacional del MREC el tema ha sido asignado como recargo a una persona funcionaria; es decir, no existe un área a cargo de la cooperación descentralizada de manera exclusiva. Por otro lado, en MIDEPLAN el tema no tiene una unidad o alguna otra estructura encargada.

A pesar de la directriz de 2018 y de contar con una persona parcialmente a cargo del tema en la Cancillería, «la gestión de la cooperación internacional desde el nivel central ha sido inexistente» (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2020). Hasta el momento, Costa Rica no cuenta con una estrategia, política u hoja de ruta respecto a esta modalidad de cooperación.

Por esta razón, y con el afán de comenzar a establecer las bases para la gestión de la cooperación descentralizada en Costa Rica, desde 2019 ambos Ministerios han trabajado para conocer las experiencias de otros países latinoamericanos y para obtener insumos por parte de las municipalidades costarricenses. Lo anterior pretende dotar a la administración central tener un panorama más amplio para tomar una decisión al respecto, a pesar de que como se mencionó anteriormente, el proceso ha sido lento y poco productivo hasta la fecha.

Municipalidad de Escazú, Municipalidad de Grecia, Municipalidad de San Carlos, Municipalidad de Heredia, Municipalidad de Cartago, Municipalidad de Tibás, Municipalidad de Orotina, Municipalidad de Carrillo, Municipalidad de Corredores y Municipalidad de San José.

4.3 Análisis de fortalezas y debilidades de los modelos de cooperación descentralizada de Chile y El Salvador

Como se ha mencionado anteriormente, Chile y El Salvador son dos de los países latinoamericanos más avanzados en la definición de esquemas para la gestión de la cooperación descentralizada, teniéndola como un acicate para el desarrollo de sus distintas comunidades.

Así, y a partir del examen detallado de los modelos establecidos por cada uno de estos países (expuesto en el Capítulo 3 de esta investigación), se propone a continuación un análisis que permitirá determinar los puntos fuertes y debilidades que Costa Rica debería tomar en cuenta a la hora de conformar su propia estructura de gestión.

4.3.1 Fortalezas y debilidades del modelo chileno de gestión de la cooperación descentralizada

4.3.1.1 Fortalezas

Reconocimiento político al potencial de cooperación descentralizada. El Gobierno chileno ha reconocido desde décadas atrás la necesidad de la descentralización de su gestión, lo que incluyó la gestión de la cooperación internacional. El reconocimiento explícito a esta modalidad de cooperación en la «Estrategia 2015-2018: Una Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo», como mecanismo para promover el desarrollo regional y local con experiencias de otros países, impulsa la labor de las entidades relacionadas a la cooperación internacional en esta dirección y fortalece la cooperación descentralizada.

Sólida estructura organizacional. La AGCID cuenta dentro de su estructura con una unidad encargada de forma exclusiva a brindar apoyo a los territorios para la gestión de la cooperación internacional descentralizada. Su existencia permite la articulación del trabajo con otras instituciones vinculadas al desarrollo territorial tales como DICORE, DIFROL y SUBDERE, además de la formulación de oportunidades para el fomento de la cooperación descentralizada desde el Gobierno Nacional,

tales como las convocatorias binacionales para proyectos de cooperación internacional con países fronterizos.

Diálogo estructurado con los territorios. Chile cuenta con las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), las cuales son el enlace de las autoridades regionales con la Cancillería chilena y la AGCID. Las URAI componen una red subnacional encargada de las relaciones internacionales en las regiones y su labor ha sido clave en el apoyo a la organización, promoción y gestión de las actividades y proyectos de cooperación internacional.

Programas permanentes de formación y actualización para actores territoriales. La creación de capacidades en la institucionalidad territorial en cooperación internacional y formulación y gestión de proyectos empodera a los territorios, posibilita su acceso a los mecanismos y fondos de cooperación disponibles y potenciales tanto a nivel latinoamericano (Sur-Sur) como de países donantes tradicionales (Norte-Sur), lo cual magnifica su participación como actores de la cooperación internacional.

Convocatorias binacionales anuales con países fronterizos. La convocatoria conjunta que realizan anualmente Chile y Argentina, en la que invitan a sus Gobiernos Regionales y Gobernaciones Provinciales para presentar proyectos de cooperación descentralizada de interés mutuo contribuye al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento institucional en diferentes áreas temáticas, así como a la integración chileno-argentina a través del fortalecimiento de las relaciones directas entre los territorios.

Fondo Franco-chileno en Apoyo a la Cooperación Descentralizada. La existencia de un fondo para financiar proyectos de cooperación descentralizada fomenta una mayor participación de municipios, asociaciones de municipios o regiones de Chile en esta modalidad de cooperación y facilita la implementación de acciones en áreas prioritarias para el desarrollo territorial.

4.3.1.2 Debilidades

Capacidad de acción limitada. El territorio chileno comprende 756,950 km², en el que existen 345 municipalidades y 346 comunas. La extensión del territorio y la gran cantidad de municipalidades hacen que el personal asignado por la AGCID para la cooperación descentralizada sea insuficiente. Por esta razón, se han priorizado los territorios fronterizos, en especial los colindantes con Argentina y se han relegado las acciones en el resto del territorio a un nivel inferior de prioridad.

Ausencia de otros actores nacionales territoriales. El modelo chileno no incorpora actores que tienen incidencia en el desarrollo territorial y que podrían ser grandes aliados, como lo han sido en otros países, entre los que se pueden mencionar la sociedad civil organizada y la academia.

Falta de seguimiento a la totalidad de la cooperación descentralizada. Al existir la posibilidad de que la cooperación descentralizada sea gestionada de forma autónoma por los territorios, sin participación de la AGCID, el único seguimiento que se ejerce es a través del proceso permanente de acompañamiento a los territorios para el empoderamiento como actores de la cooperación internacional.

Esto dificulta la autoevaluación del modelo y la extracción de lecciones aprendidas para la mejora continua de la gestión. Además, aquella cooperación administrada de forma autónoma no es contabilizada como parte de la gestión nacional de cooperación, lo que le impide a Chile cumplir con compromisos internacionales en cuanto al reporte de la totalidad de la cooperación internacional otorgada y recibida.

4.3.2 Fortalezas y debilidades del modelo salvadoreño de gestión de la cooperación descentralizada

4.3.2.1 Fortalezas

Planificación estratégica y programática de la cooperación descentralizada. El Gobierno salvadoreño reconoció la necesidad de crear una hoja de ruta para impulsar la cooperación descentralizada que venía desarrollándose de manera orgánica en el territorio. La ENCD, diseñada de forma inclusiva y participativa, permite guiar las acciones de todos los actores involucrados hacia un objetivo claro: la promoción

de la cooperación descentralizada de forma ordenada y articulada, lo que optimiza el uso de recursos y genera resultados más eficaces en el largo plazo.

En este punto es importante señalar que contrario al caso chileno y al escenario costarricense, El Salvador sí es un país receptor de Asistencia Oficial para el Desarrollo. Esto implica que su esfuerzo por construir una estructura de gestión de la cooperación descentralizada responde a un interés por ampliar la paleta de instrumentos para captar recursos complementarios para impulsar su desarrollo y no necesariamente una herramienta para suplir las necesidades de los aportes internacionales que han comenzado a adolecer Chile y Costa Rica por su condición macroeconómica.

Institucionalidad dedicada a la cooperación descentralizada. El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, en general, dio a la cooperación internacional una gran relevancia al asignar un Viceministerio a este tema. Dentro de ese Viceministerio existe una Dirección avocada específicamente a la gestión de la cooperación descentralizada.

Esta asignación de recursos permitió el desarrollo de gran cantidad de programas destinados a la creación de capacidades en los territorios, consolidación de alianzas con diversos actores territoriales, obtención de fondos para proyectos y del fomento de la modalidad de cooperación descentralizada en todo el territorio nacional.

Existencia de una instancia multiactor y multinivel para la gestión de la cooperación descentralizada. La Red de Cooperación Descentralizada, al contar con una estructura interna en la que participan diversos actores claves del desarrollo, se ha convertido en un espacio de colaboración técnica, gestión conjunta e intercambio de experiencias con vida propia. Constituye un enlace territorial para la difusión de información de proyectos internacionales, así como en un espacio de discusión y reflexión sobre la cooperación descentralizada.

Fondo Inicial de Articulación Territorial (FIAT). La existencia de este fondo, el cual ha sido financiado en dos ocasiones por socios de países desarrollados, permite que los territorios implementen proyectos para su desarrollo, en áreas definidas

por los municipios, lo que complementa las intervenciones desarrolladas por el Gobierno central en los territorios.

Inclusión de actores no estatales. El modelo salvadoreño incluyó a la academia y las organizaciones de la sociedad civil como parte de la cooperación descentralizada. Esto facilita la articulación de las acciones de cooperación que se realizan a nivel sectorial y territorial, favorece la ejecución de los proyectos de cooperación y la diversificación de la cooperación internacional en El Salvador.

Involucramiento del Gobierno Central con la instalación y fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. Esto potenció grandemente el empoderamiento territorial para la autogestión de la cooperación internacional, asegurando el acompañamiento y la capacitación que los actores locales requieren para afianzar y ampliar sus propias capacidades instaladas.

4.3.2.2 Debilidades

Alta susceptibilidad del modelo a los cambios políticos. Desde el nivel presidencial hasta el nivel municipal, los vaivenes políticos han demostrado que pueden generar grandes alteraciones en las estructuras del modelo salvadoreño, sus dinámicas de trabajo y prioridades. Un ejemplo claro es la eliminación de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y en particular del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo y su sustitución por la Agencia de Cooperación Internacional la cual no ha definido sus perspectivas ni líneas de acción respecto a la cooperación descentralizada.

Insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas. El Salvador solamente da seguimiento al estado de algunas acciones puntuales relacionadas a la cooperación descentralizada, lo cual no incluye los montos correspondientes a la ejecución de las acciones. Al igual que en el modelo chileno, esto dificulta la mejora continua del modelo y no permite la contabilización de la totalidad de los flujos de cooperación descentralizada para efectos de transparencia y rendición de cuentas antes actores interesados a nivel nacional e internacional.

4.4 Modelo de Cooperación Descentralizada para Costa Rica

A partir de lo analizado, es posible avanzar una estructura de gestión de la cooperación descentralizada en Costa Rica que cumpla con varias características deseables. De entre ellas, destaca que el modelo de cooperación descentralizada para Costa Rica debe empoderar a los territorios para la gestión de la cooperación internacional y a la vez, permitir a la administración central y a los entes rectores de la cooperación internacional monitorear y registrar los flujos de cooperación.

Por lo tanto, este modelo debe definir varios elementos básicos para que sea funcional y efectivo, específicamente debe precisar:

- La estructura organizacional;
- La gobernanza;
- Las principales áreas y líneas de acción; y
- Los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

4.4.1 Estructura organizacional

El modelo de cooperación descentralizada costarricense debería disponer de instancias especializadas en el tema dentro de la estructura organizacional de los entes rectores de la cooperación internacional en Costa Rica, a saber: la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Área de Cooperación Internacional (ACI) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Tomando en consideración la carga de trabajo que conllevaría el desarrollo de las actividades previstas por este modelo, se considera que en ambas instancias debería asignarse al menos a una persona funcionaria que se dedique a tiempo completo y de forma exclusiva a esta tarea. De esta forma, se evitarían retrasos e ineficiencias a la hora de planificar, ejecutar y evaluar las acciones que se proponen más adelante.

Por otra parte, será necesario establecer una plataforma para facilitar el contacto directo y permanente con los otros actores del sistema de cooperación descentralizada. En este sentido, resulta fundamental aprovechar las herramientas disponibles por medio de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para abrir

estos canales de intercambio entre el MREC, MIDEPLAN, la Unión Nacional de Gobiernos Locales[8], las federaciones regionales y asociaciones de gobiernos locales, así como con los municipios propiamente dichos.

Estos canales de comunicación permanentes tendrían como objetivo acercar a las instituciones del Gobierno Central a las administraciones locales, estableciéndose así una relación de confianza que permita la coordinación e intercambio mutuo de información relevante para el funcionamiento de la plataforma de cooperación descentralizada.

En este sentido, es clave incorporar como parte del proceso al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IIFAM). Esta es una institución autónoma con personería jurídica y patrimonio propios creada en 1970 con el objetivo de «fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal» (Ley Nº 4574 Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, 1970).

El artículo 5 de su ley orgánica le otorga al IFAM una serie de funciones que complementarían los esfuerzos de los entes rectores de la cooperación internacional en la implementación del sistema de cooperación descentralizada entre las que destacan:

- Brindar asistencia técnica a las Municipalidades con el objeto de promover el perfeccionamiento de su organización y el eficaz funcionamiento de la administración;
- Mantener programas permanentes de adiestramiento para Regidores y personal municipal;
- Estudiar la organización administrativa y el funcionamiento de los servicios públicos locales con vistas a su constante perfeccionamiento;
- Realizar investigaciones y divulgar ideas prácticas que contribuyan al mejoramiento del régimen municipal;

[8] La UNGL es la federación nacional de municipios de Costa Rica, la cual está conformada por Municipalidades y Federaciones Municipales del país.

- Estimular la cooperación intermunicipal y promover un intercambio activo de informaciones y experiencias entre las Municipalidades; y
- Coordinarse con otros organismos, nacionales o internacionales, para buscar soluciones para los problemas específicos de las Municipalidades.

Vale la pena anotar que en una primera etapa se considerarían dentro de esta red de comunicación solamente a los actores que forman parte del régimen municipal costarricense, pudiéndose considerar la inclusión de otros actores tales como la academia, las organizaciones de la sociedad civil, etc. en un estadio superior de consolidación del modelo

4.4.2 Gobernanza

El modelo de gobernanza de la cooperación descentralizada deberá circunscribirse a lo estipulado en la legislación nacional respecto a las competencias institucionales en materia de cooperación internacional. Es decir, teniendo al MREC como responsable de todo lo referente a la interacción con actores internacionales, mientras que MIDEPLAN mantendría la competencia exclusiva para la coordinación con los actores costarricenses.

Esta es una condición imprescindible para (1) garantizar la legalidad y legitimidad de las actuaciones que cada una de las entidades ejecute, y (2) para facilitar la ejecución de los trabajos al circunscribirlos a un esquema de coordinación ya conocido y comprobado.

Bajo estas circunstancias, es claro que deberá existir una estricta coordinación entre el MREC y MIDEPLAN, buscándose el establecimiento de un Comité Interinstitucional de Cooperación Descentralizada en el que participen las personas directoras de cada área de cooperación y las personas funcionarias encargadas del tema. Adicionalmente, en el Comité debe participar la persona titular de la Dirección Ejecutiva del IFAM y una persona funcionaria designada para el tema.

Este Comité se encargaría de:

a) Definir las acciones y planes de trabajo que se desarrollarán con los gobiernos locales para el fortalecimiento de sus capacidades en materia de cooperación internacional;
b) Coordinar la ejecución de las actividades a realizar con los gobiernos locales;
c) Dar seguimiento al desarrollo de la cooperación descentralizada en el país en términos generales;
d) Administrar el mapeo constante de actores y oportunidades relevantes para el modelo tanto a nivel nacional como internacional;
e) Atender las consideraciones que surjan del proceso de implementación y operación del modelo; y
f) Evaluar periódicamente el funcionamiento del sistema de cooperación descentralizada y ejecutar las acciones correctivas que se consideren necesarias.

Además, este Comité procurará la realización periódica de una reunión con los actores costarricenses del esquema de cooperación descentralizada con el propósito de retroalimentar constantemente el sistema, extraer lecciones aprendidas e implementar mejoras en los ámbitos identificados.

El MREC y MIDEPLAN, con la colaboración del IFAM, impulsarán la creación de una red de actores territoriales que permitirá el diálogo e intercambio constante de información, el traslado de capacidades y la coordinación de acciones destinadas a acciones de la cooperación descentralizada a nivel local.

La Unión Nacional de Gobiernos Locales podrá asumir el rol de vocería de parte de los Gobiernos locales en este Comité, procurando el desarrollo de un intercambio diligente y efectivo entre las autoridades del Gobierno central y los múltiples actores locales involucrados en el modelo. Esta asignación debería ser validada por los representantes de los Gobiernos locales y de ninguna manera limitaría la participación de federaciones regionales, asociaciones de municipalidades o directamente de las autoridades municipales en la discusión de los temas en la red.

4.4.3 Principales áreas y líneas de acción

Las primeras acciones a las que debería abocarse el modelo de cooperación descentralizada estarían dirigidas a la creación y fortalecimiento de capacidades para la gestión de proyectos de cooperación internacional en los gobiernos locales del país, al tiempo que se busca el establecimiento de la red de contactos e intercambios mencionada anteriormente.

Así, se presentan las siguientes áreas y líneas de acción como prioritarias para el inicio de la operación del modelo en Costa Rica.

Ciclo de talleres para el fortalecimiento de capacidades. El MREC y MIDEPLAN diseñarían un Ciclo de Talleres, en modalidad virtual de preferencia, por medio del cual se capacite a los actores del régimen municipal costarricense en áreas como (pero no limitadas a): relaciones internacionales, cooperación internacional, herramientas para la gestión del ciclo de proyectos y capacidades municipales para gestionar la cooperación internacional. Esto puede lograrse a través de alianzas con universidades estatales y privadas, así como a través de la Academia Diplomática «Manuel María de Peralta»[9].

Exploración constante de oportunidades de cooperación descentralizada. El MREC deberá incorporar dentro del Plan Prioritario Anual de Trabajo de las misiones diplomáticas un objetivo relacionado a la búsqueda de oportunidades de cooperación descentralizada para los actores costarricenses.

Este objetivo deberá ser replicado a lo interno de la Dirección de Cooperación Internacional de ese Ministerio, de forma que los actores nacionales de cooperación descentralizada puedan contar con información actualizada y fidedigna acerca de potenciales socios allende las fronteras costarricenses.

Programa de creación de unidades de cooperación internacional en los municipios. Por medio de Alianzas Público-Privadas con la academia y otros actores del régimen municipal, MIDEPLAN deberá establecer un programa que permita la

[9] Antes conocido como Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta, es así denominada a partir de la firma del Decreto Ejecutivo N°43137-RE del 9 de agosto de 2021.

estructuración o el fortalecimiento de unidades de cooperación internacional en cada municipio.

Este trabajo implicará, además, la elaboración de fichas de caracterización de cada municipio, en las que se indiquen las fortalezas y experiencias que puedan compartir y los retos que deben trabajar. Posteriormente, este perfil de cada municipio permitirá la inclusión de estos elementos identificados en los catálogos nacionales de cooperación internacional en distintas áreas.

Un programa de esta naturaleza facultaría notablemente la articulación entre los actores locales y del Gobierno Central, trasladando capacidades técnicas para la formulación, gestión y evaluación de proyectos de cooperación internacional en las administraciones municipales.

Exploración y negociación de fondos. Con el fin de conseguir recursos para financiar el desarrollo de proyectos concretos de cooperación descentralizada, el MREC explorará de manera permanente opciones con socios internacionales, bilaterales y multilaterales, para el establecimiento de fondos para la cooperación descentralizada. Esto deberá ser incluido como uno de los objetivos anuales de la Dirección de Cooperación Internacional.

Todos los programas y servicios expuestos en esta sección deberán ser gratuitos para los actores municipales, como una forma de incentivarlos a participar del esquema. Sin embargo, deberá existir un compromiso por parte de los participantes en cuanto al aprovechamiento y posterior informe de resultados que permita a la administración central medir el impacto de cada línea de acción.

4.4.4 Mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

El ordenamiento jurídico de Costa Rica dificulta la existencia de algún mecanismo de registro obligatorio de la cooperación descentralizada al otorgarle autonomía a las municipalidades en temas de cooperación internacional.

Por lo tanto, los entes rectores de la cooperación internacional deberán implementar algún mecanismo basado en incentivos para que los municipios reporten los flujos de cooperación al Gobierno Central.

Se sugiere, entonces, establecer como requisito para acceder a las actividades de formación, programas y cualquier otra iniciativa que surja del Comité Interinstitucional para la implementación del modelo de cooperación descentralizada, el compromiso de los actores territoriales participantes de reportar las acciones de cooperación internacional y flujos los generados resultado de estas.

Adicionalmente, el MREC y MIDEPLAN deberán establecer indicadores de seguimiento y cumplimiento de las áreas de acción establecidas en el modelo de cooperación descentralizada para asegurar la mejora continua en la implementación del mismo y proveer insumos necesarios para la toma de decisiones.

Estos indicadores deberán ser construidos a partir de los compromisos asumidos por el país en el marco de la Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo.

4.5 Retos del Modelo de Cooperación Descentralizada para Costa Rica

Este modelo presenta varios retos para su implementación, entre los que destacan: (1) la dependencia de una decisión política, (2) recursos limitados, y (3) el diálogo y trabajo articulado entre el gobierno central y los actores del régimen municipal.

Decisión política. la implementación del modelo de cooperación descentralizada sería posible solamente si existe un compromiso por parte de las autoridades costarricenses competentes para de hacer de la cooperación descentralizada un tema prioritario para la planificación nacional y la política exterior costarricense.

Sin esta decisión política, es poco probable y materialmente difícil que las áreas técnicas encargadas de la cooperación internacional puedan desarrollar total o parcialmente la cooperación descentralizada con un modelo autosostenible en el largo plazo.

Recursos limitados. La situación socioeconómica actual de Costa Rica presenta un reto para la Administración Pública. Aunque según datos del Banco Mundial el país ha experimentado un crecimiento económico sostenido durante los últimos 25

años (Banco Mundial, 2021), su deuda externa también ha crecido de forma acelerada situándola entre las primeras de América Latina.

Para agosto de 2020 el porcentaje de la deuda en relación con el PIB superó el umbral del 60%.

> …el incremento de los préstamos externos ha sido exponencial en la última década. De 1990 al año 2010, se suscribieron contratos de préstamos externos por un total de US$6.337,5 millones, mientras que solo en los últimos 10 años se han suscrito empréstitos por un monto de US$8.521,9 millones, lo que representa un incremento del 25,6% entre ambos períodos. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto-Dirección de Cooperación Internacional; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -Área de Cooperación Internacional, 2020)

Parte de estos préstamos se de dirigen a atender deuda con más deuda en una espiral creciente, lo que empeora la situación socioeconómica, agravada en el 2020 y 2021 por la crisis generada por la pandemia por COVID-19.

Ante este escenario, el Gobierno ha optado por aplicar medidas de contención del gasto en las instituciones públicas lo que impediría en el corto y mediano plazo un incremento en la cantidad de personas funcionarias o recursos económicos para destinar exclusivamente a al modelo de cooperación descentralizada.

Sin embargo, el establecimiento de Alianzas Público-Privadas y la reasignación de recursos a lo interno del MREC y MIDEPLAN harían posible la implementación, registro y evaluación de acciones en cooperación descentralizada.

Desde abril de 2018, Costa Rica cuenta con el «Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo en el Sector Público» (Decreto N°40933-MEIC-MIDEPLAN), por medio del cual se establecen los principios que se deben observar a la hora de establecer una asociación de este tipo y que, en efecto, coinciden con el espíritu del modelo de gestión de cooperación descentralizada que se plantea en esta investigación.

Por ejemplo, el párrafo preambular IV de este Reglamento plantea explícitamente que estas alianzas «materializan la creación de agendas comunes y la combinación de recursos y beneficios, donde cada uno de estos sectores [público y privado]

realiza colaboraciones voluntarias sin rendimientos financieros, buscando la optimización de recursos aportados por el sector privado y alineado a los objetivos y metas de las instituciones públicas en aras de crear beneficios a la sociedad en general de manera sostenible» (Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público N° 40933 - MEIC - MIDEPLAN, 2018)

Este marco normativo, y su legislación conexa, sienta las bases para la implementación de este tipo de asociaciones con el objetivo de proveer los recursos necesarios para el impulso a las actividades de cooperación descentralizadas desde los Gobiernos locales que no disponen de insumos suficientes.

A esto se suma los limitados recursos económicos con los que cuentan los Gobiernos Locales mencionados en el acápite 4.1.2.1.1 «Financiamiento de las municipalidades».

Diálogo y trabajo articulado. Al estar involucrados dos ministerios distintos y diferentes actores del régimen municipal del país, los cuales cuentan con autonomía en todo su espectro de acción, el diálogo y el trabajo articulado puede ser retador. El desarrollo de espacios de intercambio permanentes es vital para el desarrollo del modelo, toda vez que constituirían los espacios para la construcción de la confianza y para el intercambio de información que, a su vez, representa la base sobre la que se asienta el funcionamiento apropiado de un modelo como el expuesto en este apartado.

En el caso particular de la rectoría de la cooperación internacional, compartida por ministerio de ley entre el MREC y MIDEPLAN, vale la pena decir que la falta de un mecanismo institucionalizado de coordinación entre ambas entidades puede generar distorsiones que ralentizan los procesos e intercambios de información. Hasta la fecha, la efectividad de la coordinación entre las dos instancias ha estado marcada por la relación entre las personas que ostentan las respectivas direcciones, lo cual se traduce en la fluctuación entre periodos de gran acercamiento y otros de desconexión.

La implementación de mecanismos de comunicación y diálogo permanentes en temas específicos, como el que plantea este modelo, permitiría fortalecer el nexo entre ambas dependencias y disminuir los errores de gestión provocados por la falta de comunicación entre ellas.

4.6 Hoja de ruta para la implementación del modelo de cooperación descentralizada en Costa Rica

A continuación, se presenta una hoja de ruta que busca señalar la ruta crítica que debería seguirse para la implementación efectiva del modelo de cooperación descentralizada que se ha descrito en apartados anteriores.

Primera etapa: sensibilización política. Como se ha señalado, el primero paso para comenzar la implementación de este modelo de cooperación descentralizada es la adopción de una decisión política al más alto nivel de las instituciones vinculadas en el tema, es decir, la Presidencia de la República, el MREC, MIDEPLAN y el IFAM.

En este sentido, será necesario que las personas jerarcas reciban una presentación que les muestre las oportunidades que encierra la cooperación descentralizada, los pormenores del modelo que se propone y las condiciones mínimas que deben ser dispuestas para que este opere efectiva y eficientemente.

Una vez que se cuente con la anuencia de estas jerarquías, se podrá avanzar con las etapas subsiguientes.

Segunda etapa: diseño organizacional. Esta segunda etapa contempla la disposición práctica de las condiciones necesarias para la implementación del modelo de cooperación descentralizada. Esto es, en otras palabras, la conformación de las unidades operativas tanto en la Dirección de Cooperación Internacional del MREC como en el Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN, y la provisión de fondos para la atención de sus actividades (viáticos para giras dentro del país, por ejemplo). Esta estructura organizacional podría ser planteada vía Reglamento si los

jerarcas de los ministerios involucrados lo consideran necesario para la sostenibilidad del modelo y sus actividades en el tiempo.

Tercera etapa: establecimiento del Comité interinstitucional. Una vez que las instituciones rectoras han asignado al personal que se encargará del tema, puede avanzarse con la conformación del Comité interinstitucional que guiará, para todos los efectos, la implementación del modelo y sus actividades.

Con la participación del IFAM y de otros actores que deseen ser parte del proceso, este comité priorizará y programará el desarrollo de las acciones que se consideren más relevantes para la construcción de las capacidades y el aprovechamiento de los recursos disponibles por medio de la cooperación descentralizada.

Cuarta etapa: programación de actividades y acciones. El Comité interinstitucional desarrollará una dinámica de consultas entre los demás actores del sistema para recabar la información que permita determinar las prioridades de los participantes en la gestión de CD. Para tal fin, empleará los instrumentos que se consideren más apropiados para el efecto, tales como cuestionarios, reuniones virtuales y giras de campo.

Una vez que esta información ha sido sistematizada, el comité procederá a definir el orden de prioridad para la ejecución de las acciones, el cual deberá ser debidamente validado por todos los participantes.

Quinta etapa: construcción de la red de contactos. El mapa de prioridades deberá servir como insumo fundamental para que el Comité interinstitucional disponga los mecanismos para que los participantes del modelo puedan comenzar a compartir sus propias experiencias y a retroalimentarse simultáneamente entre ellos y al sistema. Como se ha señalado, el propósito del modelo es generar una red de contactos estrechos entre los participantes que no requiera de la participación permanente de las autoridades del gobierno central. Por el contrario, lo ideal es que los gobiernos locales utilicen la red y las prioridades definidas para interactuar y compartir experiencias y capacidades.

Para este fin, será necesario que los ministerios intervinientes definan la mecánica de funcionamiento de la red y que los actores locales definan sus puntos de contacto que intervendrán en la dinámica de retroalimentación.

Sexta etapa: implementación de actividades. Concluidas las cinco etapas anteriores, el modelo de cooperación descentralizada estaría listo para comenzar a desarrollar las acciones que se hayan definido durante la etapa cuatro.

Esta última etapa de implementación del modelo implicará también el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de las actividades y de los productos que se vayan generando, de forma que el Comité interinstitucional pueda tomar decisiones que incidan en el mejor funcionamiento del modelo en general con la intención última de que los recursos de la cooperación descentralizada que se logren captar generen el mayor impacto posible en la calidad de vida de la población.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSIONES

El presente Trabajo de Investigación Aplicada ha abordado el tema de la cooperación descentralizada como un fenómeno relativamente moderno dentro del esquema general de la cooperación internacional, con un gran potencial para impulsar el desarrollo de los países y que, sin embargo, ha sido escasamente abordado por la institucionalidad costarricense.

Desde el punto de vista de esta investigación, y según se ha mostrado, Costa Rica tiene la oportunidad de aprovechar este potencial por medio de la adopción de un modelo de gestión de cooperación descentralizada que sea construido a partir de las experiencias exitosas de otros países latinoamericanos semejantes, tal es el caso de Chile y El Salvador.

El examen de las estructuras de gestión de cooperación descentralizada de estos dos países también ofrece lecciones aprendidas sobre elementos que el país debería evitar a la hora de consolidar un sistema funcional para administrar la cooperación descentralizada que genere impactos positivos y sostenibles sobre las poblaciones beneficiarias.

Desde un punto de vista contextual, es posible concluir que a pesar de que la evolución del sistema internacional para la cooperación internacional haya disminuido su carácter asistencialista y haya permitido que la ayuda al desarrollo esté más alineada con las necesidades reales de los países receptores, el lento y casi inexistente crecimiento de los flujos de cooperación al desarrollo, aunado a la clasificación aún vigente de los países por niveles de renta, implica que los recursos disponibles para países en desarrollo clasificados como de renta media sean cada vez más escasos.

Aunado a esto, las consecuencias catastróficas que ha tenido la pandemia sobre los aparatos socioeconómicos de los países menos desarrollados harán que se concentre más AOD hacia estos países por lo que los recursos para los PRM, que al igual que los LDC han sufrido un deterioro en su camino al desarrollo, serán aún

más escasos, obligándolos a explorar y priorizar modalidades y fuentes de cooperación alternativas, tales como la cooperación descentralizada.

Como se ha expuesto, esta situación es particularmente acuciante para Costa Rica, debido a la existencia de índices macroeconómicos que muestran un panorama que no coincide completamente con la realidad que vive la sociedad costarricense, aquejada por la persistencia de graves brechas de desarrollo.

El estatus de País de Renta Media Alta que ostenta el país ha ocasionado una reducción progresiva de los flujos de cooperación que percibe, al mismo tiempo que experimenta una concentración peligrosa de oferentes de asistencia. Actualmente, y como se explicó en el capítulo 4, son menos de diez socios cooperantes los que proveen más del 75% del total de la cooperación que percibe el país.

La cooperación descentralizada, en particular la de carácter Sur-Sur, se ha desarrollado ampliamente en varios países latinoamericanos, aunque en la mayoría de los casos de manera informal a falta de un marco normativo que la regule.

El auge de esta modalidad de cooperación en la región ha llevado a muchos gobiernos nacionales a coordinar esfuerzos con sus gobiernos subnacionales en el campo de la cooperación al desarrollo y algunas han establecido estructuras que facilitan el seguimiento y apoyo a actores territoriales, al tiempo que favorecen mecanismos de coordinación orientados a garantizar la coherencia con las estrategias nacionales en materia de cooperación internacional al desarrollo. Entre estos países se pueden mencionar Chile y El Salvador.

Ambos casos cuentan con una estructura definida a lo interno de los entes rectores de la cooperación internacional dedicada de forma exclusiva al fomento y gestión de la cooperación descentralizada.

El modelo de cooperación descentralizada de Chile se caracteriza por tener una estructura pequeña, estar orientado a la formación de las autoridades territoriales y por fomentar la cooperación descentralizada en los gobiernos locales fronterizos de manera prioritaria, en especial en los que colindan con Argentina.

En el caso de El Salvador, una de sus particularidades y mayores fortalezas es la existencia de una estrategia de cooperación descentralizada, la cual establecía objetivos claros en el mediano y largo plazo. Previo a la creación de la ESCO, se contaba además con una estructura robusta para el fomento y la gestión de la cooperación internacional, la cual permitía la existencia de gran cantidad de programas gratuitos enfocados en la creación de capacidades en los territorios para la gestión de cooperación internacional. Adicionalmente, este modelo logró la inclusión de otros actores territoriales más allá de los municipios, como las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Por último, se debe destacar que la estrategia de cooperación descentralizada logró el empoderamiento de los actores territoriales, los cuales crearon la Red de Cooperación Descentralizada, un espacio de coordinación y diálogo permanente que funciona de forma independiente del Gobierno Central, aunque cuenta con su participación como asesor.

Una de las grandes debilidades que comparten ambos modelos es la ausencia de mecanismos de seguimiento y contabilización que permita el registro de los flujos de cooperación descentralizada y la obtención de datos para la mejora continua en la gestión de esta modalidad.

Por otro lado, y en el caso particular de El Salvador, en el 2020 el cambio en la política estatal respecto a la gestión de la cooperación internacional en el país puso en riesgo todo el modelo de gestión de la cooperación descentralizada que se trabajó durante casi diez años y amenaza con traer abajo los logros hasta ahora alcanzados respecto a esta modalidad.

Tomando en consideración el contexto mundial y regional de la cooperación descentralizada, así como las fortalezas y debilidades de los modelos de gestión de Chile y de El Salvador, se planteó un modelo de gestión de la cooperación descentralizada para Costa Rica.

Esta propuesta contempla la realidad socioeconómica del país, su legislación interna, su clasificación internacional como país de renta media alta y los

compromisos internacionales adquiridos por este en materia de cooperación al desarrollo. Asimismo, el modelo propuesto toma en consideración las limitantes que la realidad costarricense impondría sobre el establecimiento y puesta en marcha de un modelo de las características expuestas.

Queda claro, por ejemplo, que para implementar un modelo de cooperación descentralizada en Costa Rica, es necesario que se tome una decisión política con proyección a largo plazo, que le permita tanto al MREC como a MIDEPLAN asignar recursos de manera sostenida y diseñar planes de acción para consolidar la gestión de esta modalidad de cooperación.

Asimismo, se deben crear espacios para la comunicación entre los entes rectores de la cooperación internacional y los actores del régimen municipal, que faciliten la articulación y coordinación en la gestión de la cooperación internacional orientada al desarrollo territorial. La creación de vínculos de confianza entre ambas partes, el respeto a las competencias de cada actor y el establecimiento de incentivos para la colaboración entre actores será clave para el éxito en la implementación del modelo.

Por último, se debe considerar que al haber recursos limitados para el fomento de la cooperación descentralizada por parte del Gobierno central, es necesario la exploración de Alianzas Público-Privadas que nutran al modelo no solo con recursos financieros, sino también con perspectivas innovadoras y diversas que fomenten el desarrollo territorial inclusivo y participativo, permitiendo así el cumplimiento de los objetivos planteados en la Agenda 2030 y la transición del país al desarrollo.

REFERENCIAS

AGCI. (17 y 18 de enero de 2013). Seminario de Cooperación Descentralizada Chile-Francia. Santiago, Chile. Obtenido de https://issuu.com/agci/docs/seminario_de_cooperaci__n_descentra

AGCID. (2014). *Documento de trabajo: evaluando proyectos de cooperación triangular.* Santiago.

AGCID. (mayo de 2016). Cuenta Pública AGCID 2015. Santiago, Chile. Obtenido de https://www.agci.cl/cpublica/docs/cuenta_publica_2015.pdf

AGCID. (s.f.). *Estadísticas de cooperación*. Obtenido de Sitio web de la AGCID: https://www.agci.cl/estadisticas-de-cooperacion

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) . (s.f.). *Cooperación Descentralizada*. Obtenido de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) : https://www.agci.cl/menu-cooperacion-descentralizada/cooperacion-descentralizada

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). (2021). *Quiénes Somos*. Obtenido de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID): https://www.agci.cl/acerca-de-agci/quienes-somos

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2015). Estrategia 2015-2018: Una Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Santiago, Chile. Obtenido de https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/3_ESTRATEGIA_DE_COOPERACION_VersionFinal.pdf

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (julio de 2020). 30 Hitos de la Cooperación Chilena 1990-2020. (P. González, Ed.) Recuperado el 2021, de https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Libro_30aniosAGCID.pdf

Agencia de Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo. (2021). *Cooperación Descentralizada*. Obtenido de AGCID: https://www.agci.cl/menu-cooperacion-descentralizada/cooperacion-descentralizada

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (15 de enero de 2019). *Modalidades de cooperación*. Obtenido de https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/modalidades-de-cooperacion#:~:text=La%20Cooperaci%C3%B3n%20tradicional%20refiere%20a,pa%C3%ADses%20desarrollados%20(bilateral)%20u%20organismos

Alonso, J., Aguirre, P., & Santander, G. (enero de 2018). La Nueva Métrica de Financiación para el Desarrollo: el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su Aplicación a España. Madrid, España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Obtenido de https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2018/03/DocumentoTOSSD_version_online.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas. (19 de diciembre de 1978). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. *RESOLUCIÓN 33/134*. Nueva York, EEUU. Obtenido de https://undocs.org/sp/A/RES/33/134

Asamblea General de Naciones Unidas. (21 de diciembre de 2009). Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. *Resolución 66/222.* Nairobi.

Asamblea General de Naciones Unidas. (20-22 de marzo de 2019). DOCUMENTO FINAL DE BUENOS AIRES DE LA SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTO NIIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA COOPERACIÓN SUR-SUR. *Ref. A/CONF/.235/3*. Buenos Aires, Argentina.

Ayuso, A., & Forero, M. (23 de octubre de 2019). ¿En qué consisten los ODS? *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica.* Barcelona: Barcelona Center for International Affairs (CIDOB).

Ayuso, A., & Forero, M. (23 de octubre de 2019). La localización de los ODS. *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica, 2019*. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Obtenido de https://www.cidob.org/actividades/lineas_de_investigacion_tematicas/ciudades_y_metropolis_globales/repensar_la_cooperacion_descentralizada_en_el_marco_de_la_agenda_2030_retos_y_oportunidades

Ayuso, A., & Forero, M. (23 de octubre de 2019). Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica. *La Financiación de los ODS*. Barcelona: Barcelona Center for International Affairs (CIDOB).

Banco Mundial. (1 de julio de 2020). *Nuevas clasificaciones de los países elaboradas por el Banco Mundial según los niveles de ingreso: 2020-2021*. Obtenido de Blog de Datos: https://blogs.worldbank.org/es/datos/nuevas-clasificaciones-de-los-paises-elaboradas-por-el-banco-mundial-segun-los-niveles-de-ingreso

Banco Mundial. (2020). *World Bank Country and Lending Groups*. Obtenido de Data: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519

Banco Mundial. (2020). *World Bank Country and Lending Groups*. Obtenido de Data: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519

Banco Mundial. (2021). *Ayuda oficial neta para el desarrollo y oficial neta recibidas (US$ a precios actuales) - El Salvador*. Recuperado el 2021, de https://datos.bancomundial.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD?end=2019&locations=SV&start=2009

Banco Mundial. (2021). *Chile*. Obtenido de Datos: https://datos.bancomundial.org/pais/chile

Banco Mundial. (2021). *Costa Rica: panorama general*. Obtenido de El Banco Mundial en Costa Rica: https://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview#1

Bárcena, A., de Miguel, C. J., Núñez, G., Gómez, J. J., Acquatella, J., & Acuña, G. (agosto de 2002). Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo. CEPAL. Obtenido de https://www.cepal.org/rio20/tpl/docs/7.Financiamiento.Agosto%202002.pdf

Benn, J., Berbegal Ibanez, M., Sangaré, C., & Delalande, G. (2019). Borrador de Instrucciones de Reporte para el TOSSD. Versión 1.3 validada por el Grupo de Trabajo. *Development finance standards*. Obtenido de https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-reporting-instructions-es.pdf

Berbegal-Ibanez, M., Casado-Asensio, J., Rühmann, F., Bejraoui, A., Delalande, G., & Benn, J. (4 de junio de 2019). La perspectiva de Costa Rica sobre el Apoyo Oficial Total Para el Desarollo Sostenible (TOSSD). Ginebra, Suiza: OECD. Obtenido de https://bit.ly/3ymNZdj

Campbell Barr, E. (diciembre de 2018). Informe de Labores. Epsy Campbell Barr. Ministra de Relaciones Exteriores y Culto. 8 de mayo - 10 de diciembre 2018. 59. Costa Rica. Obtenido de https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=006306714511565805220:laf45anoxaa&q=https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php%3Fid%3D1484%26tipo%3Ddocumentos&sa=U&ved=2ahUKEwjnqYWZpqTxAhVVFVkFHSdnBkIQFjADegQIBxAC&usg=AOvVaw1bp2M4HxATRo0fmF

Centro de Alianzas para el Desarrollo e Investigación Multidisciplinar Aplicada, Laboratorio Social. (noviembre de 2018). Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones. AMEXCID & GIZ.

CEPAL. (noviebre de 2011). El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (s.f.). *Sistema de Financiamiento Municipal Urbano de Costa Rica*. Obtenido de Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe: https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/financiamiento/sistema-de-financiamiento-municipal-urbano-de-costa-rica

CEPAL; MREC; MIDEPLAN. (noviembre de 2016). El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica. Santiago, Chile: Organización de la Naciones Unidas. Obtenido de https://www.cepal.org/es/publicaciones/40805-enfoque-brechas-estructurales-analisis-caso-costa-rica

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2019). Resumen Ejecutivo. Quinto Informe Mundial sobre a Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Obtenido de https://www.uclg.org/sites/default/files/goldv_localizacion_de_las_agendas_mundiales.pdf

Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. (14 de mayo de 2016). Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Nueva York, EEUU. Obtenido de

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=SSC/19/3&referer=/english/&Lang=S

Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949).

Contraloría General de la República. (2020). *Presupuestos Públicos 2020: Situación y perspectivas.* San José.

Contraloría General de la República de Costa Rica. (2019). *Informe de Presupuestos Públicos 2019. Situación y Perspectivas.* San José.

Contraloría General de la República de Costa Rica. (2021). *Perspectiva presupuestaria de los gobiernos locales para 2021.* San José.

Convenio para el Fomento a la Cooperación Descentralizada entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y el Ministerio Francés de Asuntos Exteriores. (05 de marzo de 2014). Obtenido de https://www.agci.cl/images/Convenio_AGCI_DAECT_Fomento_Cooperacion_Descentralizada_5_marzo_2014.pdf

Costafreda, A., & Cortés Sáenz, H. (enero de 2020). El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media? *2 época(28)*. Madrid: Fundación Carolina. doi:https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT28

Cuarto Convenio ACP-CEE (Convenio de Lomé VI). (diciembre de 15 de 1989). Lomé, Togo. Obtenido de https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fc60e77-0b35-4b68-88bf-de7b2cf8edd4/language-es

El Universo. (19 de mayo de 2019). El Salvador firma millonario acuerdo de cooperación con China y se pone en la mira de EE. UU. *El Universo*. Obtenido de https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/el-salvador-firma-millonario-acuerdo-de-cooperacion-con-china-y-se-pone-en-la-mira-de-ee-uu-nota/#:~:text=El%20Parlamento%20salvadore%C3%B1o%2C%20dominado%20por,de%20agua%2C%20entre%20otras%20obras.

Gobierno de El Salvador. (23 de junio de 2020). Decreto N° 23 REFORMAS AL REGLAMENTO INTERNO DEL ÓRGANO EJECUTIVO. San Salvador.

Gobierno de El Salvador. (30 de junio de 2020). Decreto N° 24 CREACIÓN DE LA AGENCIA DE EL SALVADOR PARA LA COOPERACIÓN. San Salvador.

González, P. (18 y 19 de diciembre de 2019). Gestión de la Cooperación Descentralizada en Chile. *Taller de Cooperación Descentralizada*. San José, Costa Rica.

HEGOA-UPV. (septiembre de 2012). Boletín de Recursos de Información Género y Nueva Arquitectura de la Ayuda. *Financiación para el Desarrollo(1)*. España. Obtenido de http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1188/bolet_n_1.pdf

Hidalgo Fuentes, A. V., Barrera Reyes, C. L., & Paz Cañas, L. G. (septiembre de 2015). LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA VINCULADA AL DESARROLLO LOCAL EN EL SALVADOR, SU ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN. CASO ALCALDÍA MUNICIPAL DE CIUDAD DELGADO. PERIODO 2009-2014. *Tesis de*

Licenciatura. San Salvador, El Salvador: Universidad de El Salvador. Obtenido de http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/8746/1/TESIS%20FINAL.pdf

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP. (17 de marzo de 2015). *Se inaugura el Diplomado Semipresencial de Cooperación Internacional y Descentralizada*. Obtenido de Noticias. ICSO: https://www.icso.cl/noticias/se-inaugura-el-diplomado-semipresencial-de-cooperacion-internacional-y-descentralizada/

Jackson, P. (s.f.). *Antecedentes de los objetivos de desarrollo del Milenio: Cuatro decenios de lucha en pro del desarrollo en las Naciones Unidas*. Obtenido de Crónica ONU: https://www.un.org/es/chronicle/article/antecedentes-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-cuatro-decenios-de-lucha-en-pro-del

Kaldewei, C. (01 de septiembre de 2014). Brechas estructurales y diagnóstico del desarrollo – un nuevo enfoque para los países de renta media. Obtenido de https://www.cepal.org/ues/noticias/noticias/3/53733/Cornelia_Kaldewei_2014-_Clase_escuela_de_verano-Brechas_y_Diagnostico_del_Desarrollo_en_AL.pdf

Kaldewei, C. (diciembre de 2015). Las brechas estructurales en los países de renta media. Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país. *Serie Financiamiento para el Desarrollo(258)*. Santiago, Chile: CEPAL - Naciones Unidas.

La Oficina de Información Diplomática. (mayo de 2021). *Ficha País. El Salvador*. Obtenido de La Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/elsalvador_ficha%20pais.pdf

Ley N° 7794 Código Municipal. (30 de abril de 1998). Costa Rica.

Ley N° 8106 Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política. (2001). Costa Rica.

Ley Nº 4574 Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM. (4 de mayo de 1970). San José, Costa Rica.

Luna, J. C., & Ballestero, H. (2018). Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos. *AL-LAs*. Obtenido de https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Actualidad-de-los-Hermanamientos-Mexicanos.pdf

Madrigal, L. M. (27 de enero de 2020). Alcaldes, regidores, síndicos, concejales, intendentes... ¿qué hace cada uno? *DELFINO*. Obtenido de https://delfino.cr/2020/01/alcaldes-regidores-sindicos-concejales-intendentes-que-hace-cada-uno

Malacalza, B. (1 de febrero de 2019). Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo de cambio. Madrid, España: SEGIB.

Malacalza, B. (1 de febrero de 2019). Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio. SEGIB.

Milesi, C. (enero de 2016). Cooperación Internacional con Países de Renta Media: Análisis y una aproximación crítica considerando los desafíos de América Latina y el Caribe. Obtenido de https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2016/02/PaisesdeRentaMedia_LA_AnalisisCritica_CMilesi.pdf

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. (s.f.). *Modalidades de cooperación internacional*. Obtenido de Cooperación Internacional: https://www.mincit.gov.co/ministerio/planeacion/cooperacion-internacional-becas/modalidades-de-cooperacion-internacional#:~:text=La%20oferta%20y%20demanda%20de,Sur%2DSur%20y%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular.

Ministerio de Hacienda. (marzo de 2021). Informe de Riesgos Fiscales Asociados a las Municipalidades. Costa Rica. Obtenido de https://www.hacienda.go.cr/docs/605e535e6be72_Informe%20de%20riesgos%20fiscales%20municipales.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Política de Cooperación Internacional 2014-2022. San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (septiembre de 2020). Política de Cooperación Internacional 2020-2022. Actualización de Medio Periodo. San José, Costa Rica.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (05 de marzo de 2014). *Chile y Francia firman Convenio de Cooperación Descentralizada.* Obtenido de Sala de Prensa: https://minrel.gob.cl/chile-y-francia-firman-convenio-de-cooperacion-descentralizada/minrel_old/2014-03-05/174040.html

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.f.). *Descentralización y Desarrollo Territorial*. Recuperado el 2021, de Misión de Chile ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): https://chile.gob.cl/ocde/temas/descentralizacion-y-desarrollo-territorial#:~:text=La%20desigualdad%20en%20Chile%20tiene,niveles%20de%20vida%20entre%20regiones.&text=La%20Agenda%20de%20Descentralizaci%C3%B3n%20est%C3%A1,de%20Desarrollo%20Regional%20y%20Ad

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.f.). *Dirección de Coordinación Regional*. Recuperado el 2021, de Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: https://minrel.gob.cl/politica-exterior/secretaria-general-de-politica-exterior/dicore

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (noviembre de 2013). Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada. San Salvador, El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2014). Establecimiento de un sistema nacional integrado de cooperación para el desarrollo: la experiencia de El Salvador. San Salvador, El Salvador. Obtenido de https://issuu.com/artpublications/docs/sistematizacionvmcd

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (22 de julio de 2016). Memoria de Labores 2015-2016. San Salvador, El Salvador. Obtenido de https://issuu.com/cancilleriasv/docs/memoria_mrree_2015_2016/127

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (23 de mayo de 2017). *Cancillería entrega Segundo Fondo de Articulación Territorial a tres municipios de Usulután con apoyo de AECID*. Obtenido de Sala de Prensa: http://www.aecid.sv/cancilleria-

entrega-segundo-fondo-de-articulacion-territorial-a-tres-municipios-de-usulutan-con-apoyo-de-aecid/

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (s.f.). *Contrapartes de Trabajo*. Obtenido de Cooperación Descentralizada: http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-cooperacion-descentralizada/contrapartes-de-trabajo2

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (s.f.). *Cooperación Descentralizada*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores: http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-cooperacion-descentralizada/actualidad

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (s.f.). *Cursos Especializados*. Obtenido de Estudios y Formación en Cooperación y Desarrollo: http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-estudios-y-formacion-en-cooperacion-y-desarrollo/cursos-especializados

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (s.f.). *SICDES*. Obtenido de Presentación: http://cooperacion.rree.gob.sv/presentacion1

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda. (2018). Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo. Costa Rica.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto-Dirección de Cooperación Internacional; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -Área de Cooperación Internacional. (noviembre de 2020). Cooperación Internacional Post COVID-19. Perspectivas para Costa Rica. Costa Rica.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. (2015). Diccionario de Cooperación Internacional. Quito, Ecuador.

Ministerio del Interior. (13 de julio de 1990). Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional. *Ley 18989*. Santiago, Chile.

Montoya, A. E., & Valencia, V. (18 y 19 de diciembre de 2019). Gestión de la Cooperación Descentralizada en El Salvador. *Taller de Cooperación Descentralizada*. San José, Costa Rica.

Noguiera Alcalá, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *REVISTA EURE*(34-35), 135-143.

OCDE. (2011). Ayuda Eficaz para Acelerar el Desarrollo. *4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*. Busán, Corea. Obtenido de https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48458625.pdf

OCDE. (2016). *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)* . Obtenido de Sitio web de la OCDE: https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Adhesi%C3%B3n_al_comit%C3%A9_de_ayuda_al_desarrollo.pdf

OCDE. (2021). *Economic Infrastructure and Services*. Obtenido de Data characteristics: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=[SECTOR].[200]&ShowOnWeb=true&Lang=en

OCDE. (2021). *Social Infrastructure and Services*. Obtenido de Data characteristics: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=[SECTOR].[100]&ShowOnWeb=true&Lang=en

OCDE. (s.f.). *DAC List of ODA Recipients*. Obtenido de Sitio web de la OCDE: http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm

OECD et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición.* París: OECD Publishing. doi:https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es.

OECD-DAC. (marzo de 2021). *Aid at a glance charts*. Obtenido de https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm#recipients

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). DEVELOPMENT CO-OPERATION REPORT 2020: LEARNING FROM CRISES, BUILDING RESILIENCE. París, Francia: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *EFFECTIVE FOR REPORTING ON 2018,2019 AND 2020 FLOWS. .* Obtenido de DAC LIST OF ODA RECIPIENTS: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). A new tool to capture the full spectrum of officially supported resources for the SDGs. *Financing for Development Forum*. Obtenido de https://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/wp-content/uploads/sites/3/2018/04/TOSSD-flyer.pdf

Organización de Naciones Unidas. (18 de marzo de 2019). La Cooperación Sur-Sur, ¿qué es y por qué importa? *Noticias ONU*. Obtenido de https://news.un.org/es/story/2019/03/1453001#:~:text=La%20cooperaci%C3%B3n%20tradicional%20es%20aquella,natural%20o%20una%20crisis%20humanitaria.

Organization for Economic Development and Co-operation. (2020). *Net ODA.* Obtenido de Official development assistance (ODA): https://www.oecd-ilibrary.org/development/net-oda/indicator/english_33346549-en?parentId=http://instance.metastore.ingenta.com/content/thematicgrouping/5136f9ba-en

Paradiplomacia.org & Delegación Regional de Cooperación Francesa para América del Sur. (diciembre de 2014). La Estrategia de la Agencia Chilena de Cooperación. Entrevista al equipo de la AGCI. *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 62-65. Obtenido de https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Las-Redes-de-Ciudades-en-el-Mundo-Actual.pdf

Piefer, N. (octubre de 2014). Ciudad de México, México: AMEXCID & GIZ. Obtenido de https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-en-Experiences_of_Middle_Income_Countries_in_IDC.pdf

PIFCSS. (2016). La cooperación descentralizada en iberoamérica. Una mirada desde la cooperación sur-sur. San Salvador, El Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Recuperado el 2 de marzo de 2020, de https://www.cooperacionsursur.org/images/DT11.pdf

PNUD. (11 de julio de 2019). *Nuevos datos cuestionan los conceptos tradicionales de 'ricos' y 'pobres'*. Obtenido de Centro de prensa: https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2019/2019_MPI_New_data_challenges_traditional_notions_of_rich_and_poor.html

Ramírez-Villar, P. E. (enero-junio de 2016). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada quince años más allá de su evolución. *Mundo Fesc*(11), 62-71.

Redacción Diario La Página. (27 de noviembre de 2020). Cooperación internacional será canalizada en línea con las prioridades de desarrollo del Gobierno. *Diario La Página*. Obtenido de https://lapagina.com.sv/nacionales/cooperacion-internacional-sera-canalizada-en-linea-con-las-prioridades-de-desarrollo-del-gobierno/

Reglamento para el desarrollo, fomento y gestión de las alianzas público privadas para el desarrollo en el sector público N° 40933 - MEIC - MIDEPLAN. (20 de marzo de 2018).

Rodas, Y. (07 de mayo de 2020). *Red de Cooperación Descentralizada de El Salvador: un espacio de cooperación solidaria para el desarrollo territorial*. Obtenido de Blog de la Maestría en Dsarrollo Territorial de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA): https://uca.edu.sv/mdt/blog/red-de-cooperacion-descentralizada-de-el-salvador-un-espacio-de-cooperacion-solidaria-para-el-desarrollo-territorial/

Ruiz Sanjuán, S., & Cunego, A. (2012). *Manual para la aplicación de los principios de efiacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española .* Valencia: Fundación MUSOL.

SEGIB. (marzo de 2021). INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN IBEROAMÉRICA 2020. Madrid. Obtenido de https://informesursur.org/es/report/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020/

SICA. Consejo Agropecuario Centroamericano. (2 de diciembre de 2015). *MIGOBDT y alcaldías de Mercedes Umaña y Zacatecoluca firman Convenio para Implementar la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada*. Obtenido de Consejo Agropecuario Centroamericano: https://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=101172&IDCat=3&IdEnt=690&Idm=1&IdmStyle=1

Titelman, D., Vera, C., & Pérez-Cald, E. (noviembre de 2012). Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Tomlinson, B. (marzo de 2021). Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Game Changer or Mirage? *Joint Agency Discussion Papers*. Oxfam International. doi:10.21201/2021.7390

UNICEF. (s.f.). *5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Noticias: https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo

Urrutia Lastra, M. A. (19 de noviembre de 2015). ESTUDIO COMPARADO PARA LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL SISTEMA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE CHILE. *TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

ANEXOS

Anexo 1: Ficha de caracterización de municipios

Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada

Dirección General de Cooperación para el Desarrollo

FICHA DE CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIOS

Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo con Énfasis en Cooperación Descentralizada

Resultado 1 Primer Módulo: Caracterización del municipio/mancomunidad

Objetivo: Recopilar información sobre las principales características y distintivos de cada municipio, con el propósito de coordinar acciones conjuntas con los gobiernos locales, conociendo así las áreas en que se desenvuelven.

1. INFORMACIÓN GENERAL

1. Nombre del Municipio/Mancomunidad:
3. Departamento:
4. Nombre del Alcalde (sa)/Presidente Mancomunidad:
5. Datos de contacto Alcaldía/Mancomunidad: Teléfono: Correo electrónico: Dirección:

2. CARASTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS Y DEMOGRÁFICAS

1. Ubicación Geográfica (Departamento):
2. Geografía (aspectos importantes tales como: ríos, lagos, volcanes y montañas, fronteras y cualquier otro datos importante o estratégico):
3. Extensión territorial: 3.1 Porcentaje de zona urbana _____ 3.2 Porcentaje de zona rural _____ 3.3 Número de barrios y colonias _____ 3.4 Número de caseríos y cantones _____
4. Número total de habitantes: Año del censo: (Fuente) %Mujeres: % Hombres: % jóvenes(15 a los 29 años[1]): %Niño/as (0-15)[2]: % de adultos mayores:
5. Nivel de vulnerabilidad ante fenómenos naturales (alta, media, baja susceptibilidad)[3]:
5. Distribución de la población (% de habitantes por zona): Urbana: Rural:

¿Fuentes consultadas? (alcaldía, sitio web, otros) ___

[1] Artículo 2, Ley General de Juventud.

[2] Artículo 3, LEPINA.

[3] Según clasificación del Centro Nacional de Meteorología.

Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada

Dirección General de Cooperación para el Desarrollo

CARACTERÍSTICAS SOCIECONÓMICAS

1. Índice de desarrollo humano:	Total año:	**(Fuente consultada)**
2. Índice de PIB:	Total año:	**(Fuente consultada)**
Esperanza de vida:		**(Fuente consultada)**
3. Monto de ingreso proveniente de FODES	Total año:	**(Fuente consultada)**
4. Distribución de usos de FODES	Total año:	
5. Monto de Ingresos propios:	Total año:	**(Fuente consultada)**

¿Fuentes consultadas? (alcaldía, sitio web, otros) _

Acceso a servicios básicos	**Área**		**Fuente consultada**
	Urbana	**Rural**	
1. Escolaridad Promedio (en años): 2009			
2. Tasa de alfabetismo adulto (mayores de 15 años): 2009			
3. Porcentaje de hogares con déficit habitacional: Año 2009			
4. Porcentaje de personas receptoras de remesas			
5. Porcentaje de hogares con acceso a agua			
6. Porcentaje de hogares con acceso de servicio de recolección de basura			
7. Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado público			
8. Índice de alfabetización			
9. Índice de alfabetización adultos mayores de 15 años			
10. Índice de violencia (datos de último año)			
11. Índice de pobreza (datos de último año) 11.1 Pobreza extrema alta: 11.2 Pobreza extrema media: 11.3 Pobreza extrema baja:			
12. Cobertura en servicios de salud: 12.1 Número de Unidades de salud pública: 12.2 Número de Centro de salud privado: 12.3 Número de Dispensarios médicos comunitarios: 12.4 Número de Hospitales públicos: 12.5 Número de hospitales privados: 12.6 Número de ambulancias o lanchas			

ambulancias municipales: 12.7 Número de clinicas comunales del ISSS:			

¿Fuentes consultadas? (alcaldía, sitio web, otros) ____

CARACTERISTICAS SOCIOECONÓMICAS Y CULTURALES

1. Fecha de fundación del municipio:
2. Mancomunidades o asociaciones de municipios donde participa:
3. Nombre de los municipios que conforman esa Asociatividad o Mancomunidad:
4. Breve reseña del municipio/mancomunidad:
5. Principales áreas de desarrollo (económica, social, cultural, etc.) que impulsa la municipalidad y/o mancomunidad:
6. Servicios que presta la Municipalidad/Mancomunidad:
7. Menciones tres aspectos culturales importantes para el país y que caracteriza al municipio/mancomunidad:
8. Mencione los patrimonios culturales que registra el municipio y/o mancomunidad:
9. ¿Cuáles son las principales sectores productivos que sostienen la economía de este municipio/ mancomunidad? • % de actividad agrícola : • % de actividad industrial: • % de actividad comercial: • % de actividad del sector servicios (hoteles, restaurantes, otros): 20% • Otros:
10. Principales medios de vida de la población (trabajo agrícola, maquila, vender en el mercado, ganado, otros):
11. ¿Cuál es el aporte económico que brinda el municipio a la Asociación o Mancomunidad a la que pertenece?
12. Principales atractivos turísticos del municipio (tangibles y no tangibles):

¿Fuentes consultadas? (alcaldía, sitio web, otros) _____

Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada

Dirección General de Cooperación para el Desarrollo

2. ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN Y REDES DE TRABAJO

1. Principales necesidades que podrían ser cubiertas con cooperación municipal internacional:
2. Recursos económicos, técnicos y humanos con los que cuenta el municipio/mancomunidad en las áreas señaladas como necesitadas en el apartado anterior:
3. Señalar si existen relaciones de cooperación previas y describir de qué manera se realizó:
4. ¿Existen otros actores de cooperación internacional (academia, empresas privadas, etc.) que trabajan actualmente en el territorio?
5. Mencione temas de interés de cooperación para el municipio/mancomunidad:
6. Estado de proyectos aprobados o en ejecución (2017): (Nombre del proyecto y/o porcentaje de aprobación o avance)
7. Acciones de Cooperación Internacional desarrollados (hasta 2016):

Socio	Ejes de trabajo

8. ¿Algún comentario específico a destacar sobre el tema de cooperación?

¿Fuentes consultadas? (alcaldía, sitio web, otros) _____