

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE
DESEMPEÑO POR RESULTADOS DE LAS EMBAJADAS Y MISIONES DE COSTA
RICA EN EL EXTERIOR

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la
Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública para optar
al grado y título de Maestría Profesional en Diplomacia

GUSTAVO ADOLFO SANCHO VÍQUEZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2022

Dedicatoria

Al Servicio Exterior de la República,
que protege y resguarda
la honra nacional

Agradecimientos

A mi esposo Emmanuelle, quien siempre encuentra la manera de motivarme para continuar y seguir adelante.

Deseo registrar mi profundo agradecimiento a mi Tutor, Andrés Pérez, quien fue una importante guía y fuente de motivación.

A mis lectores, Tamara Gómez y Carlos Cascante, cuyas contribuciones sirvieron de gran inspiración para obtener los resultados de esta investigación.

A los diplomáticos de los ministerios de relaciones exteriores de los países que participan en esta investigación, por abrirme sus puertas y permitirme observar de cerca su labor.

Este trabajo de investigación aplicada fue aceptado 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




M.Sc. Adonai Arias Sánchez
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**



M.Sc. Andrés José Pérez Sáenz
Profesor Guía



M.sc. Tamara Andrea Gómez Marín
Lectora



M.Sc. Carlos Humberto Cascante Segura
Lector



Dr. Jorge Sáenz Carbonell
Representante del Director del Programa de Posgrado



Gustavo Adolfo Sancho Víquez
Sustentante

Tabla de Contenidos

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos	iii
Hoja de Aprobación	iv
Resumen en Español.....	vii
Abstract.....	viii
Lista de Tablas.....	ix
Lista de Figuras.....	x
Lista de Abreviaturas	xi
Capítulo 1: Introducción y Metodología de la Investigación	xiii
1.1. Planteamiento del Problema	xiii
1.2. Justificación:.....	xv
1.3. Pregunta de investigación:.....	xvii
1.4. Objetivos	xvii
1.5. Metodología.....	xviii
1.6 Introducción	xix
1.7. Marco Referencial.....	xx
Capítulo 2: Metodologías comparadas sobre la evaluación de las oficinas en el exterior	xxviii
2.1 Estados Unidos de América (EEUU)	xxx
2.2 Colombia	xlii
2.3 El Salvador.....	lv
Conclusiones del Capítulo 2	lxii
Capítulo 3: Los Procesos de Evaluación de la Gestión en Costa Rica.....	lxx
Conclusiones del Capítulo 3	lxxx
Capítulo 4: Elementos preliminares para la construcción de una propuesta metodológica de evaluación de las oficinas de Costa Rica en el exterior.....	lxxxviii

4.1 Principales hallazgos y buenas prácticas	XC
Capítulo 5: Propuesta Metodológica	xcix
5.1 Recomendaciones previas a la implementación.....	xcix
5.2 Recomendaciones al momento de la implementación	ciii
5.3 Recomendaciones después de la implementación.....	CX
Capítulo 6: Consideraciones Finales	CXIV
Referencias Bibliográficas	CXX

Resumen en Español

La presente investigación es una propuesta de evaluación y medición de la gestión de las oficinas de Costa Rica en el exterior, que se perfila como alternativa superar el modelo tradicional, haciendo uso de las corrientes de planificación que han dado resultados probados en diversas partes del mundo.

La manera en la que otros países que promulgan la Gestión para Resultados en Desarrollo (GpRD) y particularmente sus ministerios de relaciones exteriores, o equivalentes, sirvió de fuente para sistematizar un conjunto de buenas prácticas y poner en contraste los procesos actualmente utilizados por Costa Rica.

La investigación expone los potenciales beneficios institucionales de utilizar un enfoque GpRD, prestando especial atención a las oficinas y representaciones costarricenses en el extranjero. Por tanto, esta perspectiva permea toda investigación y se propone como parte fundamental de la respuesta a los desafíos históricos que el Ministerio de Relaciones Exteriores debe abordar con urgencia.

En tanto propuesta, expone el contraste entre la administración tradicional y la nueva, en función de la realidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que se traduce en riesgos y oportunidades, respectivamente. En el largo plazo, el propósito ulterior, es reivindicar progresivamente el rol del Ministerio dentro de la sociedad costarricense.

El producto final de este trabajo es una propuesta metodológica para realizar una transición a un modelo centrado en el valor institucional y los productos generados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para crear soluciones a la sociedad por medio de su red de embajadas, misiones permanentes y consulados.

Abstract

The present investigation is introduced as an alternative for the evaluation of the management of Costa Rican offices abroad, which is outlined as an avenue to overcome the traditional model, making use of the planning currents that have given proven results in various parts of the world.

The way in which other countries that promulgate Management for Development Results (GpRD, as abbreviated in Spanish) and particularly their ministries of foreign affairs, or equivalent, served as a source to systematize a set of good practices and contrast the processes currently used by Costa Rica.

The research exposes the potential institutional benefits of using a GpRD approach, paying special attention to Costa Rican offices and representations abroad. Therefore, this perspective permeates all research and is proposed as a key part of the response to historical challenges that the Ministry of Foreign Affairs must urgently address.

As a proposal, it exposes the contrast between the traditional administration and the new one, based on the reality of the Ministry of Foreign Affairs and Worship, which translates into risks and opportunities, respectively. In the long term, the ultimate purpose is to progressively claim the role of the Ministry within Costa Rican society.

The final product of this work is a methodological proposal to make a transition to a model focused on institutional value and the products generated by the Ministry of Foreign Affairs and Worship, to create solutions for society through its network of embassies, missions permanent and consulates.

Lista de Tablas

Tabla 1: Ejemplo de indicadores en Informe Anual 2019 DOS - Pág. 39

Tabla 2: Escala de cumplimiento de indicadores - Pág. 40

Tabla 3: Ejemplos de Indicadores del PES de Colombia 2019-2022 – Pág. 48

Tabla 4: Plan Estratégico Institucional de la Colombia 2019-2022 – Pág. 49

Tabla 5: Extracto Plan de Acción Institucional, Sección de Alineación – Pág. 52

Tabla 6: Extracto Plan de Acción Institucional, Sección de Programación – Pág. 53

Tabla 7: Extracto Plan de Acción Institucional, Sección de Programación (II) – Pág.54

Tabla 8: Ejes de la Política Exterior Salvadoreña Adm. Bukele – Pág. 56

Tabla 9: Balance de EEUU – Pág. 64

Tabla 10: Balance de Colombia – Pág. 66

Tabla 11: Balance de El Salvador – Pág. 68

Tabla 12: Participación del RREE en los PND entre 2002 y 2022 – Pág. 75

Tabla 13: Ejemplo de una calificación según estructura actual PPAT – Pág. 81

Tabla 14: Balance Costa Rica – Pág. 86

Tabla 15: Compilado de mejores prácticas – Pág. 88

Tabla 16: Comparación PPAT Vrs. GPRD – Pág. 92

Lista de Figuras

Figura 1: Formato de ficha técnica de proyectos del MREES – Pág. 60

Figura 2: Superposición de los Planes Nacionales de Desarrollo con los Planes Estratégicos Institucionales – Pág. 78

Figura 3: Flujograma de Implementación – Pág. 102

Figura 4: Estructura Propuesta de Programa – Pág. 104

Lista de Abreviaturas

ATT: Tratado del Comercio de Armas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CGR: Contraloría General de la República de Costa Rica

CTIC: Centro de Tecnologías de Información y Comunicación del RREE de CR

DGPE: Dirección General de Política Exterior del RREE de CR

DOS: Departamento de Estado, Estados Unidos de América

EEUU: Estados Unidos de América

FBS: Estrategias de Oficina Funcional

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FURAG: Formulario Único de Reporte de Avances a la Gestión

GpRD: Gestión para Resultados en el Desarrollo

ICS: Estrategias Nacionales Integradas

ISO: International Organization for Standardization

JRS: Estrategias Regionales Conjuntas

JSP: Plan Estratégico Conjunto

MECI: Modelo Estándar de Control Interno

MH: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica

MIPG: Modelo Integrado de Planeación y Gestión

MREC: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

MREES: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica

OIG: Oficina del Inspector General,

OPANAL: Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe

OPAQ: Organización Para la Prescripción de Armas Químicas

PAI: Plan de Acción Institucional

PACE: Plan de Apoyo para Colombianos en el Exterior

PAT: Planes Anuales de Trabajo

PEI: Plan Estratégico Institucional

PEI-ES: Plan Estratégico Institucional de El Salvador

PM: Project Management

PMIA: Ley de Responsabilidad de Mejora de la Gestión de Programas

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNDIP: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario

PPAT: Planes Prioritarios Anuales de Trabajo

PpRD: Presupuesto para el Resultados en el Desarrollo

RREE: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica

SEPSE: Sistema de Evaluación y Planificación del Servicio Exterior

SIDA: Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

SINE: Sistema Nacional de Evaluación

TLC: Tratado de Libre Comercio

UPC: Unidad de Planificación y Calidad del MREES

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



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, Gustavo Adolfo SanchoViquez, con cédula de identidad 1-1345-0686, en mi condición de autor del TFG titulado Propuesta Metodológica para la Gestión y Evaluación de Desempeño por Resultados de las Embajadas y Misiones de Costa Rica en el Exterior

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 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.



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 y Metodología de la Investigación

1.1. Planteamiento del Problema

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica (en adelante RREE), es el responsable constitucional de la conducción y representación oficial del Estado costarricense en el exterior. El Presidente de la República junto con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, dirigen la política exterior del país (Art. 140 Constitución Política). Para la ejecución de dicha política, defensa de intereses nacionales y protección de los costarricenses en el extranjero, el Ministerio tiene una red de oficinas en el exterior en la forma de embajadas, misiones permanentes y consulados.

La operación de esta red de oficinas implica una serie de consideraciones administrativas complejas, entre ellas sensibilidades y consideraciones financieras. El presupuesto asignado a este Ministerio para el ejercicio económico 2021 fue de ¢25.786,82 millones (Hacienda, 2020). En 2020, el 66.33% de este presupuesto estuvo asignado al programa presupuestario 081 del Servicio Exterior, que es el que hace posible mantener abiertas y en operación las representaciones diplomáticas de Costa Rica en el exterior.

En la Ley 10103 del presupuesto para el 2022, ese presupuesto pasó a ser el 64,65%, que si bien es una variación a la baja, resulta evidente que el mayor porcentaje del presupuesto se destina a este rubro. En perspectiva, un 13,80% se destina al rubro Actividad Central, mientras que alrededor de un 10% es destinado tanto a Política Exterior, como a Cuotas a Organismos Internacionales.

El mecanismo por excelencia para el seguimiento de la gestión de estas oficinas, así como de planear su trabajo a futuro (un año hacia adelante), es el levantamiento de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) o Planes Prioritarios Anuales de Trabajo (PPAT, como se les denominó a partir del ejercicio 2015).

Estas herramientas de planificación y evaluación intentan plasmar el avance del cumplimiento de objetivos de las embajadas y misiones permanentes de Costa Rica en el exterior. Actualmente el proceso de elaboración del PPAT se encuentra digitalizado, gracias a enormes esfuerzos intradepartamentales que permitieron el diseño, instalación e implementación de una plataforma virtual para este fin.

En la elaboración y análisis de estos instrumentos participan las direcciones de Servicio Exterior, Política Exterior y Cooperación Internacional (Cancillería, 2019; 150) así como otras oficinas centrales en el proceso como Planificación Institucional y el Centro de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

La importancia de analizar los PPAT es indicado por la Contraloría General de la República (CGR) al decir que es un proceso que mide el avance y la dirección de la política exterior nacional (2013; 1) lo cual es el mandato mismo del Ministerio, de acuerdo a su Ley Orgánica 3008 (1962).

El Programa Estado de la Nación, en la sección Fortalecimiento de la Democracia, reporte de 2019 indicó que “como se ha reiterado en anteriores ediciones, el país carece de insumos para dar seguimiento y evaluar los procesos relacionados con la política exterior.”

Varios reportes de la Auditoría Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto coinciden en la importancia de “*que se actualicen las herramientas de evaluación y se implementen indicadores que permitan medir el valor agregado de las acciones de las distintas Embajadas y Representaciones*” (en Informe de Santa Sede y Fao Oficio 029-2018/A.G. del 17 de abril 2018), así como “*Mejorar el proceso de evaluación de los funcionarios destacados en el Servicio Exterior e Interno, que sirva como herramienta para medir el desempeño y la eficiencia de las labores*” (Evaluación de la Dirección de Política Exterior- Oficio 038-2018/A.G. del 4 de mayo del 2018) De lo anterior se desprende que el problema es amplio e histórico. Si bien han realizado esfuerzos

importantes como la utilización de sistemas informáticos, sigue pendiente dar un salto cualitativo para implementar una medición apropiada que el valor generado a partir de la función diplomática de las oficinas en el exterior.

El RREE requiere que sus mecanismos de evaluación de la gestión de las oficinas en el exterior refleje de manera fehaciente el valor que está siendo generado para la sociedad costarricense; requiere, además, que dichos mecanismos puedan ser medidos, mejorados y dirigidos a la producción de insumos estratégicos sin que esto signifique aumentar el número de informes presentados y que, simultáneamente, sean compatibles con la naturaleza de la función diplomática al contemplar aspectos como la coyuntura política, el presupuesto, los recursos disponibles, el corto y el largo plazo, rotaciones, entre muchos otros.

1.2. Justificación:

El Estado costarricense, en reconocimiento de su crisis fiscal y limitados recursos, ha manifestado la necesidad de ordenar y coordinar la acción estatal hacia la consecución de objetivos estratégicos, previamente diseñados, orientados a la creación de valor. El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) ha sido un gran proponente del Estado como agente creador de ese valor y de la relación que existe entre la creación de valor y la legitimación de las instituciones que crean ese valor (2016).

La Directriz sobre la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), dirigida al Sector Público y publicada en el diario oficial en La Gaceta 231 (2017), invita a las instituciones públicas a aplicar el modelo de GpRD. Esta es una tarea que Cancillería y sus oficinas en el exterior no han explorado aún. Actualmente la institución no cuenta con una herramienta que mida la cantidad de valor público generado y de las inherentes contribuciones a la sociedad costarricense que aporta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por medio de la gestión coordinada de todas sus oficinas en el exterior.

Los Planes Prioritarios Anuales de Trabajo (PPAT), y sus respectivos informes de gestión, recogen un inventario de acciones realizadas por la mayoría de dichas oficinas, estando sus objetivos definidos para encausar los esfuerzos diplomáticos. Sin embargo, son deficientes en su capacidad para:

- Determinar si estos reflejan los principales logros de cada oficina;
- Evidenciar si la eficiencia y eficacia puede ser maximizada;
- Demostrar si pueden ser utilizados para la toma de decisiones estratégicas a futuro por parte de altas autoridades y jerarcas;
- Ofrecer una estimación del valor agregado que generan para la sociedad costarricense;
- Establecer mecanismos de participación ciudadana en ellos; y
- Garantizar un espacio para lecciones aprendidas

El presente trabajo considera que existe una oportunidad de reivindicar el papel de las embajadas y misiones permanentes de Costa Rica en la sociedad costarricense por medio de una mejor exposición de los logros y resultados de la gestión de las oficinas en el exterior, sin perder de vista las particularidades de la gestión diplomática ni el resto de normas jurídicas que debe cumplir las embajadas y misiones como parte de la Administración Pública.

En este sentido, resulta de interés institucional poner al alcance de la sociedad y del resto de la institucionalidad costarricense el importante quehacer de estas oficinas en un lenguaje que deje clara la contribución de las embajadas y misiones de Costa Rica en el exterior y que, al mismo tiempo, ofrezcan una retroalimentación efectiva para que la misma Cancillería pueda mejorar continuamente en la ejecución de sus tareas.

Esta investigación sostiene que estas metas se pueden lograr por medio del diseño de una propuesta metodológica para la gestión y evaluación de desempeño de las embajadas y misiones de Costa Rica en el exterior que incorpore la perspectiva de

Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en los Planes Prioritarios Anuales de Trabajo, de forma que se generen insumos de alto valor agregado durante la toma de decisiones de los jefes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

1.3. Pregunta de investigación:

¿Cómo puede el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica vincular sus Planes Prioritarios de Trabajo (PPATS) con la perspectiva de Gestión para Resultados en Desarrollo (GpRD) de modo que la gestión diplomática sea analizada estratégicamente, cuantificada y genere insumos para la toma de decisiones de las altas autoridades?

1.4. Objetivos

Objetivo General

Presentar una estrategia de incorporación de la perspectiva de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) a los Planes Prioritarios Anuales de Trabajo de las Embajadas y Misiones de Costa Rica en el exterior, para la generación de insumos de alto valor agregado, durante la toma de decisiones de los jefes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Objetivos Específicos

- 1) Realizar un el análisis comparado de las metodologías que utilizan otros países para la evaluación de desempeño de sus embajadas.
- 2) Determinar si el instrumento actual de medición de la gestión de las embajadas y misiones permanentes de Costa Rica en el exterior genera insumos pertinentes para la toma de decisiones estratégicas en política exterior.

- 3) Identificar las características principales de un instrumento de medición de resultados de las gestiones en estudio, que determinen la estrategia para la aplicación de un enfoque por resultados según la perspectiva de GpRD

1.5. Metodología

El presente trabajo de investigación aplicada se trata de una investigación con enfoque cualitativo, en los términos que lo describe Pimienta y de la Orden (2018) en tanto:

Se apoya en la recolección y resumen de datos cualitativos, por medio de métodos verbales o narrativos, como entrevistas profundas, análisis de documentos y la observación participativa. Sus objetivos más frecuentes son describir y explorar la conducta humana en contextos específicos, con la finalidad de descubrir patrones, temas y facetas comunes en todas las sociedades”

La investigación pretende diseñar una propuesta metodológica para la gestión y evaluación de desempeño de las embajadas y misiones de Costa Rica en el exterior, que incorpore la perspectiva de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en los Planes Prioritarios Anuales de Trabajo para la generación de insumos de alto valor agregado durante la toma de decisiones de los jefes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El estudio es predominantemente documental, con fuentes de consulta impresa y digital. Las fuentes también tendrán características bibliográficas y archivísticas.

La población de este estudio se limita a los instrumentos de medición de la gestión de las embajadas y misiones diplomáticas de Costa Rica en el exterior, que involucran directamente a 62 misiones: 44 embajadas, 13 consulados y 5 misiones multilaterales. Se hará uso de las siguientes técnicas: observación y entrevista. La principal técnica de investigación cualitativa en este caso será el estudio comparativo.

De acuerdo con el alcance o finalidad de la investigación, vale resaltar que se trata de un estudio aplicado o enfocado a la toma de decisiones, debido a que busca que los nuevos conocimientos sean llevados a la práctica (Bernal, 2010). Es decir, no se trata de comprender mejor a las embajadas y misiones, tampoco formular nuevas teorías alrededor de ellas, sino proponer el uso de nuevas estructuras metodológicas de evaluación para optimizar su desempeño.

En relación con el nivel de conocimientos que se busca construir o desarrollar, y según la clasificación que hace Pimienta, J. y De la Orden, A. (2017), la investigación tiene un carácter predominantemente exploratorio. En el sentido que puede ser un plan piloto, que en cierta forma pone a prueba métodos y procedimientos que se van a proponer. A través de los resultados que se obtengan, se puede dar cabida a nuevas investigaciones ya sea para mejorar la metodología o bien comprobar los resultados.

1.6 Introducción

Esta propuesta nace de la convicción de que la buena administración en política exterior, debe ser permanentemente una prioridad nacional. Por lo que se enfoca en examinar las herramientas relacionadas con la forma en la que se planifica, principalmente y que tienen un impacto directo en las oficinas que se encuentran representando al país en el exterior. El hilo conductor que se encuentra en cada capítulo se define de la siguiente forma:

En el capítulo 1, se introducirá el tema, planteando la justificación e importancia de replantear procesos de gestión en las oficinas diplomáticas del país, desde el punto de vista financiero, pero también para exponer los resultados en términos de valor generado.

En el Capítulo 2, se examinará la forma en la que otros países gestionan la evaluación de las gestiones relacionadas con la diplomacia y la política exterior, observando prácticas que puedan contribuir a mejorar los procesos en Costa Rica.

Mientras que en el Capítulo 3, se repasará el estado de situación de los procesos de evaluación de la gestión actualmente desarrollados en Costa Rica.

En el Capítulo 4, se centrará en el tipo de insumos generados a partir de los países examinados en el Capítulo 2 y en Costa Rica. Esto responderá si los insumos generados en Costa Rica son estratégicos y brindarán las primeras nociones para incorporar buenas prácticas

El Capítulo 5, consiste en una propuesta metodológica para migrar a un sistema de GpRD de manera progresiva y considerando las diferentes etapas de la implementación de esta lógica. Finalmente, el Capítulo 6 hace una recapitulación de las principales conclusiones y consideraciones finales

1.7. Marco Referencial

El presente marco referencial, se constituye en un estado del arte el cual estructura los abordajes que se han generado acerca de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en función a sus cercanías con la gestión diplomática. Este apartado muestra el potencial que radica en el uso de los progresos, innovaciones o tendencias, así como la identificación de vacíos conceptuales, para identificar las nociones que lleven hacia una propuesta metodológica renovada para la gestión y evaluación de las embajadas y misiones de Costa Rica en el exterior.

Las principales obras que contribuyeron a este apartado se dividen en dos grupos: el primero está asociado con los análisis que tienen que ver directamente con la GpRD, como lo son el Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo: Marco Teórico y Práctico (MIDEPLAN, 2016) y el Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica (MIDEPLAN y HACIENDA, 2016).

Este primer grupo de textos permite no solo examinar conceptualmente la GpRD, sino que la contextualiza de manera específica para Costa Rica. Los autores, en este caso MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, son los rectores gubernamentales en materia de planificación y administración del tesoro público respectivamente, por lo que las estrategias e iniciativas derivadas de ellos vendrán debidamente legitimadas. De este grupo, también se extrae la definición de GpRD, que se aplicará a lo largo de la propuesta:

Cuando el Gobierno como líder de la acción estatal define hacia dónde va un país bajo una visión de desarrollo sostenible, está realizando lo que se llamará en adelante planificación para resultados en el desarrollo, la cual a diferencia de la planificación tradicional, fortalece la gerencia pública para el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo nacional más allá de la gestión de los medios y los recursos. (MIDEPLAN, 2016).

La obra producida en conjunto con Hacienda, específicamente, brinda un “estado de situación de la GpRD en Costa Rica”, lo cual brinda más claridad acerca del punto de partida de la GpRD en nuestro país. Es decir, se puede afirmar que el país no es completamente ajeno al tema, sino que en este debate ya participan gestores gubernamentales importantes. Las obras también incluyen un amplio marco jurídico nacional que no se debe perder de vista.

Como segundo grupo, se encuentran en la literatura otras propuestas lideradas por organismos internacionales, que se pueden categorizar como compilaciones de experiencias, buenas prácticas y reflexiones aplicadas a países o regiones en específico. Pero que además aportan aspectos históricos medulares para la comprensión de la perspectiva de GpRD, en cuanto a sus orígenes en los países desarrollados y la transición y puntos de partida a países en desarrollo:

La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (BID, 2010).

Estas obras hacen mayor uso de marcos jurídicos internacionales. Se comprende, gracias a estas obras cuáles conferencias e instrumentos internacionales están vinculados a ella. También proveen una propuesta de estructuración de la GpRD, mediante la deconstrucción en pilares, por ejemplo el BID sostiene que los pilares de la GpRD son:

1. Planificación para Resultados en Desarrollo
2. Presupuesto para Resultados en Desarrollo (PpRD)
3. Gestión Financiera, Auditoria y Adquisiciones
4. Gestión de Programas y Proyectos y
5. Sistemas de Monitoreo y Evaluación.

En esa sección destacan las obras: Temas Seleccionados de Presupuestación en Chile: Presupuesto por Desempeño, Presupuestación a Mediano Plazo, Flexibilidad Presupuestaria (Hawkesworth, et al : 2013); Buenas Prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo (OCDE y Banco Mundial, no indica año: <https://bit.ly/3PRo8lq>); y La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe.

Se agrega un tercer grupo, que trata sobre experiencias aplicadas en países de Latinoamérica. La obra Retos de la Gestión Pública: Presupuesto por Resultados y Rendición de Cuentas (Franciskovic, 2013), es el principal componente y versa sobre las experiencias y dificultades que ha experimentado el Perú en esta metodología. Este documento va a realizar dos aportes clave a la presente investigación y que se resumen en la esquematización que la autora realiza, citando a Hegoa (2005) y Ackerman (2004):

El buen gobierno ha sido definido como una forma de ejercicio del poder, caracterizado por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación de un gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del

desarrollo económico y social (Hegoa, 2005). Para posibilitar esto, es necesario garantizar el carácter del Estado como ente de interés público, lo cual requiere construir una burocracia honrada, eficiente y eficaz; implica entablar una relación Estado-sociedad, donde los actores sociales, políticos y económicos estén facultados -y tengan la capacidad- para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y cumplir sus promesas, estrategia central de lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública (Ackerman, 2004).

Concretamente se quiere llamar la atención sobre la relevancia de la participación civil y el desarrollo de una burocracia comprometida con la mejora del sistema. La autora insiste en recordar repetidamente que los procesos de GpRD exigen la participación civil en todas las etapas de la gestión, incluyendo asuntos presupuestarios (Presupuesto para el Resultado en Desarrollo, PpRD), lo que obliga a esta investigación a prestar atención a la aplicación de estos criterios en el marco de los mecanismos actuales de formulación de objetivos, asignación presupuestaria, revisión y evaluación de los planes prioritarios de trabajo en las misiones internacionales costarricenses.

Vale la pena señalar que cuando la autora habla de participación civil, se refiere a una verdadera participación efectiva, que involucre a la academia, sector privado y demás organizaciones propias del tejido social. El tema de facilitar espacios para la participación civil, en la gestión de las embajadas y misiones es un tema de suma complejidad que no se ha investigado a profundidad.

El segundo aporte viene relacionado con las características que debe tener el Estado y la necesidad examinar muy de cerca el tema de la “burocracia honrada”, lo cual introduce elementos éticos y morales a la conversación alrededor de la reforma del Estado.

De la misma importancia son el cuarto grupo de obras seleccionadas para el desarrollo de esta investigación; estas abordan el tema de la diplomacia como práctica contemporánea. Componen esta clasificación las obras de un autor en específico, Kishan S. Rana, embajador retirado de la India, quien produjo Gestión del Desempeño

en los Ministerios de Relaciones Exteriores (2004); El Embajador del Siglo XI, de Plenipotenciario a CEO (2004); y Diplomacia Económica en la India: una perspectiva profesional (2004).

Se debe subrayar que la metodología seguida por Rana es principalmente anecdótica y en algunos casos con fuentes primarias, incluso con información sensible en donde ha preferido reservarse la fuente. Su trabajo incluye una serie de disertaciones que asocian criterios de evaluación, medición y efectividad con la gestión y función diplomática. Las tres publicaciones mencionadas son de importancia medular para el presente estudio.

Al recabarse los textos sobre diplomacia, se observó que también en 2004 hubo una preocupación por generar literatura parecida a manuales o libros de consulta; solo por mencionar dos cabe destacar: Diplomacia Contemporánea, Teoría y Práctica (Lecaros) y Diplomacia Contemporánea, Teoría y Práctica para el Ejercicio Profesional (Morales). Los contenidos de ambos documentos son casi idénticos y se podría sospechar que las academias diplomáticas que se encuentran detrás de ellas, Chile y República Dominicana, respectivamente, se estaban preocupando por poseer su propio libro de referencia.

Las propuestas de Lecaros y Morales, a pesar de exponer temas centrales de la gestión cotidiana de la diplomacia, como los privilegios e inmunidades, formas en las que se ha clasificado la diplomacia (bilateral, multilateral; tipos de embajadas: misiones permanentes, consulados, también categorías de jefes de misión, así como consideraciones históricas), entre otros, no tiene ni una sola mención a cómo se evalúan, ni tampoco indican los procedimientos de medición de resultados, logros ni consecución de objetivos, formulación de metas, criterios de efectividad, etc.

Incluso casi diez años después, en 2013 e igualmente de la academia diplomática chilena, Eduardo Jara Roncati publicó el texto titulado La Función Diplomática. Además de tener un excelente marco teórico sobre la diplomacia, aporta a

la literatura existente un listado de las cualidades que debe tener un modelo de diplomático: las cataloga en innatas y adquiridas, lo cual es un relativo avance, pero tampoco nos dice cómo son medidas esas cualidades. En conjunto, esta publicación junto con las propuestas de los libros de consulta de las academias diplomáticas, podrían dar la impresión de que se estuviera frente a un tema que no se puede medir o casi como si estuvieran exentos de ser medibles.

Esta es la razón por la cual el abordaje que realizan los artículos y libros del Embajador Kishan S. Rana son centrales para esta investigación, por tratar directamente los temas de medición de la gestión y evaluación de los resultados con el mundo de la diplomacia y, en cierto sentido, iniciar una conversación acerca del tema en las cancillerías. Al respecto menciona:

Nuevas ideas sobre servicios públicos han entrado ahora en todo el sistema de gobierno, trayendo nuevas demandas para la medición del desempeño, la rendición de cuentas y la presentación de informes objetivos sobre el uso de fondos públicos. Los conceptos de gestión ideados originalmente para el mundo empresarial han migrado a los servicios públicos, impulsados por la búsqueda del doble objetivo de eficiencia y relación calidad-precio. Los ministerios de Relaciones Exteriores, al igual que otras agencias públicas, a menudo han cambiado sus métodos de acuerdo con las recomendaciones dadas por los consultores de gestión (Rana, 2004).

No se puede decir a ciencia cierta si el embajador Rana tenía en su mente el enfoque de la Nueva Gestión Pública de los países desarrollados, que se traduciría luego en la GpRD, en los países en desarrollo. Pero, sin mencionarlo, ya advertía que los ministerios de relaciones exteriores y sus dependencias no escaparían de esa conversación, y por ende, de responder si estas oficinas están generando valor público, uso eficiente y eficaz de los recursos, entre otros elementos contenidos en la GpRD.

Rana no delimita su esfera de análisis a las oficinas como implementadoras de esta nueva manera de administrar. En su obra *El Embajador del Siglo XXI* (2004), el Jefe de Misión es el objeto de estudio. En este sentido, la analogía es colocar al embajador como el gerente general de una empresa transnacional (la embajada) que está

conectada a una casa matriz (ministerio de relaciones exteriores en capital) y que tiene por meta establecer las correlaciones a nivel de una buena o mala gestión, según su eficiencia y efectividad. Esto significa ir un paso más allá de simplemente listar las cualidades de un diplomático.

A pesar del avance en introducir criterios de medición y evaluación de la gestión, los mecanismos que expone Rana son bastante clásicos: inspecciones, auditorias, amén de un universo de matices para los planes anuales de trabajo. Entre ellos destaca el establecimiento de algunos servicios exteriores orientados a otorgar incentivos monetarios por cumplimiento a los embajadores; otros implementan incentivos a todo el personal menos a los embajadores, incluye también los que adoptan un formato de contrato, etc. Rana no llega a abordar el tema de indicadores o de la implementación de ninguna metodología para evaluación.

En una categoría completamente aparte, aparece una obra con el título “3 Documentos sobre Diplomacia” (Bennet, 2017), que introduce conceptos de modelación econométrica para realizar progresiones y se preocupa por establecer un contraste entre los logros del personal de carrera diplomática y el político, y medirlo.

Recapitulando: la complementariedad que existe entre el primer y segundo grupo está en que el primero aporta toda la teoría necesaria para la perspectiva de GpRD, pero carece de obras que traten directamente el tema de la diplomacia. El segundo grupo de textos permite introducir nociones de evaluación y planificación del quehacer diplomático, aunque no llega a proponer un método para hacerlo. En este contexto, teniendo que no existe un texto que intente conciliar la visión de la GpRD con la diplomacia costarricense, es que se presenta la actual investigación.

Capítulo 2: Metodologías comparadas sobre la evaluación de las oficinas en el exterior

El punto de partida que utiliza esta investigación para examinar los procesos de evaluación del desempeño de las oficinas y representaciones diplomáticas de Costa Rica en el exterior es un análisis comparado de las metodologías que aplican otros países que ya utilizan la GpRD.

Para el desarrollo de este enfoque se va a hacer uso de un abordaje descriptivo de dichas metodologías, que para efectos del presente trabajo se van a definir como procesos que comprenden técnicas, sistemas, subprocesos, autoridades y estilos de evaluación que utiliza cada Estado, por medio de una cancillería, secretaría o ministerio de relaciones exteriores, en la conducción de las evaluaciones de sus oficinas en el exterior. A su vez, las metodologías en su conjunto, van a funcionar como el universo metodológico que delimita este trabajo.

Entre las razones que motivaron esta aproximación se encuentra, primordialmente, la búsqueda de buenas prácticas, identificación de fortalezas y áreas de mejora. Este ejercicio pone de relieve si el enfoque GpRD contribuye a la creación de buenas prácticas en los esfuerzos de medición y evaluación de las oficinas diplomáticas en el exterior.

Uno de los resultados esperados de este procedimiento es que genere nociones acerca de la relación entre la cantidad de recursos destinados a la planificación y los resultados finales. Es decir, que brinde criterios sobre la efectividad y eficacia de la inversión de recursos públicos en cada uno de los casos, de modo que se puedan vislumbrar factores sobre Presupuesto en Desarrollo (PpRD). En lo que respecta a estos y otros elementos de la GpRD, se va a observar si estos elementos se presentan en todo el proceso de la evaluación de la gestión o, más bien, de manera aislada en algunas partes del proceso.

Para realizar el abordaje descriptivo mencionado antes, se identificaron factores primarios y secundarios que van a servir de elementos de comparación. Los siguientes elementos se identificaron como primarios:

- Marco jurídico: instrumentos legales y normativos que sustentan las evaluaciones de la gestión, tales como planes nacionales de desarrollo, leyes, decretos, políticas, reglamentos y las características de estos instrumentos.
- El ciclo de programación de la evaluación: se refiere principalmente a los puntos de inicio, revisión y conclusión de los períodos que se evalúan, la sincronización con los cambios de gobierno, el largo y corto plazo, tiempo de respuesta de los actores involucrados, etc.
- Alcance y frecuencia: el alcance determina quiénes son los sujetos evaluados y responde si la evaluación comprende la totalidad de las oficinas en el exterior (por ejemplo si excluye a oficinas consulares). La frecuencia, por su parte, revela las veces que se evalúa una representación diplomática en un período determinado de tiempo.
- Punto de partida de la planificación: Se refiere a la fuente y origen de los objetivos, y el marco filosófico que lo sustenta. Determina la existencia o ausencia de un plan nacional del que se desprendan las demás iniciativas nacionales, como es el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública para el caso de Costa Rica, o si estas son determinadas por una figura con capacidad de toma de decisión del ministerio, como la persona directora del servicio exterior, la persona jefe de Misión, quien ocupe el cargo de jerarca del ministerio o secretaría de relaciones exteriores, etc.
- Tipo de metas e indicadores: Este criterio determina el criterio con que se define el éxito de los objetivos o metas; también interesa observar el nivel de complejidad de los objetivos, la escala en la que se mide el cumplimiento de las iniciativas en relación a los objetivos o metas propuestas.

Una segunda lista de elementos tomados en consideración en caso de que estos jueguen una ponderación importante son: el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores o institución equivalente, así como el tamaño en término de número de funcionarios públicos; la utilización de incentivos a diferentes niveles para procurar un correcto cumplimiento de los objetivos; elementos de rotación de personal; localización geográfica de estas oficinas; y la digitalización del proceso.

Este último aspecto determina si se han realizado esfuerzos en materia de plataformas o paquetes informáticos que faciliten el ejercicio de evaluación de la gestión. Es valioso para la investigación conocer si un Ministerio de Relaciones Exteriores ha invertido recursos en crear sus propias herramientas tecnológicas, según sus necesidades, o si más bien utiliza recursos abiertos o licencias de programas de *Microsoft Office*, por ejemplo. Se ha considerado también que el registro digital normalmente se traduce en un registro histórico que facilita esfuerzos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

Los datos que sustentan este capítulo tienen diversas fuentes. En primer lugar, se procesaron datos de fuentes primarias, recolectados a través de entrevistas y testimonios de diplomáticos que relataron los procesos de evaluación de sus propios ministerios, ya sea desde el rol de evaluador o evaluado. También se desarrolló una recolección de políticas y normativas disponibles en páginas web oficiales. Por último, se sistematizaron, complementaron y verificaron algunos hechos con lo que la literatura ofrece.

En las siguientes secciones del capítulo, se presentan los datos sistematizados, según los elementos primarios y secundarios descritos. Para la selección de los Estados aquí analizados un primer filtro fue el abordaje de su gestión a través de un enfoque de GpRD. Específicamente, participaron en este ejercicio: Estados Unidos de América, Colombia y El Salvador.

2.1 Estados Unidos de América (EEUU)

El Departamento de Estado (DOS, por sus siglas en inglés) es la oficina principal del Poder Ejecutivo de los EEUU en el manejo de las relaciones exteriores. Está dirigido por un Secretario de Estado, quien es designado por el Presidente de los EEUU, con el consentimiento del Senado (DOS, 2018).

El DOS reconoce cuál es el marco jurídico que le vincula para efectos de planificación y evaluación de la gestión (2018), el cual se encuentra compuesto por una abundante cantidad de normas. Para su abordaje, esta investigación las clasificó en una capa externa y una interna.

Los instrumentos que constituyen la capa externa son normas jurídicas superiores, como las leyes, las cuales obligan directamente al Departamento. La capa interna, por su parte, se compone de normas menores como políticas del Departamento, planes y reportes que emite, tiene bajo su control y que influyen para la toma de decisiones. La capa superior está principalmente compuesta por la:

- Ley de Asistencia Exterior de 1961;
- Ley Clinger-Cohen de 1996;
- Ley de Gobierno Electrónico de 2002;
- Ley de Modernización de la Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales (1963) de 2010;
- Ley de Transparencia y Responsabilidad de la Ayuda Exterior de 2016;
- Ley de Responsabilidad de Mejora de la Gestión de Programas de 2016 (PMIA, por sus siglas en inglés); y
- Ley de Fundamentos para la Elaboración de Políticas Basadas en Evidencia de 2018

La actualización a la Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales, originalmente de 1963, se dio durante la primera Administración Obama (2009-2012),

resultando en una nueva Ley de Modernización de la Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales de 2010. Se tomó este instrumento como punto de partida debido a que antes de esta ley, la última normativa emitida en la materia se da en 2002, es decir ocho años antes.

La modernización de la Ley de 1963, que coincide con una nueva Administración en el poder, demuestra que hay una preocupación renovada en materia de medición de los resultados de la gestión pública y de los fondos públicos asociados con esta gestión en los EEUU, lo cual además serviría de antecedente para un período de mayor generación de legislación ubicado entre 2016 y 2018.

En 2016 se emitió una ley que aborda la metodología del *Project Management* (PM). Uno de los principales impulsores dentro de los EEUU y a nivel global del PM es el *Project Management Institute* (PMI), quien define este concepto como “*el uso de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas específicas para ofrecer algo de valor a las personas*” (2022, traducción propia). Este instituto respaldó ampliamente las iniciativas legislativas entre 2015 y 2016 (PMI, 2016).

El PMI (2016), entre sus principales argumentos, afirmaba que solo el 64% de las iniciativas estratégicas gubernamentales alguna vez cumplen sus objetivos e intenciones comerciales, y que las entidades gubernamentales desperdician US\$101 millones por cada US\$1 mil millones gastados en proyectos y programas.

La PMIA se destaca entre otras cosas, porque elevó el método del PM a una política de Estado y todas las agencias federales del Poder Ejecutivo estarían obligadas a aplicar esta lógica. En el pasado, cada oficina podía definir con cierto nivel de libertad la manera en la que hacían sus evaluaciones de gestión, o bien si estas se realizaban o no. Se trató, por lo tanto, de ejercer un cambio de paradigma donde se le dio carácter de ley a un tipo de técnica gerencial.

Los esfuerzos que se realizaron en 2018 son la continuación de mejora a nivel de planificación. También supusieron la culminación del progreso de estas iniciativas, puesto que no se logró encontrar nuevas modernizaciones a partir de esta fecha.

En términos administrativos, es importante señalar que, con una fuerza de trabajo de 13 mil miembros del servicio exterior, 11 mil del servicio civil y más de 45 mil empleados locales en 270 misiones alrededor del mundo, incluyendo la Agencia para el Desarrollo Internacional, el DOS requiere una solicitud presupuestaria al Congreso estadounidense de US\$60.4 mil millones para el 2023 (DOS, 2022).

La justificación del presupuesto ante el Congreso es un ejercicio anual y de comunicación formal con el Poder Legislativo del país, que también brinda contenido presupuestario a todos los demás niveles de planificación. Por lo tanto, esta es una etapa de transición entre las capas externa e interna. El más reciente requerimiento presupuestario fue remido por el Secretario de Estado, Anthony J. Blinken, e inicia mencionando que:

El Departamento de Estado y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional desempeñan un **papel fundamental en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**. Estas dos agencias se encuentran en la primera línea de desafíos globales que **darán forma a la vida y los medios de subsistencia de los estadounidenses en los años venideros**. (2022, Traducción y negrita propia).

La Gestión para Resultados es el enfoque del DOS para la planificación, la elaboración de presupuestos, el diseño de programas, la gestión del desempeño, la evaluación y el aprendizaje (DOS, 2022). A partir de ello, el Departamento asegura tener tres niveles de planificación: Departamento, Buró y Oficina-País (normalmente una misión diplomática o embajada).

El presupuesto para todas las actividades, incluida la asistencia exterior, se desarrolla en base a estos tres niveles, creando una densidad importante de instrumentos interactuando (DOS, 2022). La siguiente lista de elementos compone lo

que se denominaron los principales elementos de la capa interna del marco jurídico relativo a la planificación, ejecución y evaluación de las tareas del DOS:

1. Plan Estratégico Conjunto
2. Estrategias Regionales Conjuntas
3. Estrategias de la Oficina Funcional
4. Estrategias Nacionales Integradas
5. Informes de Desempeño
6. Informes de la Ley de Evidencia
7. Auditorías del Inspector General Auditorías e Informes

Los primeros cuatro elementos (Plan y Estrategias) se ubican en una etapa cíclica temprana, dado que son planes que visualizan su accionar hacia el futuro. El siguiente, ubicado en el puesto 5, reporta el cumplimiento de esas metas y objetivos, mientras que el 6 y 7 responden a una lógica de fiscalización y auditoría interna, respectivamente.

Las capas interna y externa del marco jurídico interactúan. Además del Informe que se emite en virtud de la Ley de Evidencia de 2018, destacan nuevamente los productos generados para dar cumplimiento a la PMIA de 2016, que indican que las agencias federales deben desarrollar planes estratégicos de cuatro años y que estos deben ser puestos a disposición del público a más tardar en febrero del año inmediatamente posterior a la inauguración presidencial.

El DOS y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) cumplen con este requisito a través del desarrollo de un Plan Estratégico Conjunto (JSP, por sus siglas en inglés) que establece las metas, objetivos y estándares de desempeño para ambas organizaciones en apoyo de las prioridades de la administración.

El DOS conduce un nivel intermedio de planificación, que corresponde al nivel regional o por buró. Este es el segundo paso de planificación entre el plan marco, que es el JSP y el que corresponde al específico por país. Las oficinas regionales del DOS, en conjunto con su respectiva oficina regional en USAID, desarrolla las Estrategias Regionales Conjuntas (JRS, por sus siglas en inglés) y las Estrategias de Oficina Funcional (FBS, por sus siglas en inglés).

Las JRS siguen criterios geográficos principalmente y las FBS, por su parte, criterios temáticos principalmente. Ambos tipos de estrategias son diseñados para articular prioridades dentro de una región o sector y establecer compensaciones específicas necesarias para alinear los recursos con el mayor potencial de impacto. Las estrategias también se utilizan para informar las decisiones presupuestarias (DOS, 2022). Estas oficinas funcionales son, específicamente, las siguientes:

- Subsecretariado de Control de Armas y Seguridad Internacional;
- Subsecretariado de Seguridad Civil, Democracia y Derechos Humanos;
- Subsecretariado de Crecimiento Económico, Energía y Medio Ambiente;
- Subsecretariado de Gerencia;
- Subsecretariado de Diplomacia Pública y Asuntos Públicos; y
- Oficinas Independientes y Burós, que agrupa:
 - Secretaría Ejecutiva;
 - Oficina de Investigación de Inteligencia;
 - Oficina de Asuntos Legislativos;
 - Oficina del Coordinador Global de SIDA y Diplomacia en Salud de EE.UU.;
 - Oficina del Jefe de Protocolo;
 - Oficina del Asesor Jurídico;
 - Oficina de Derechos Civiles;
 - Oficina de Recursos de Asistencia Exterior de EE.UU.; y
 - Oficina del Secretario de Asuntos Globales de la Mujer.

Si se toma la Oficina del Subsecretario de Control de Armas y Seguridad Internacional, se pueden encontrar las siguientes estrategias aprobadas:

- Oficina de Control, Verificación y Cumplimiento de Armas;
- Oficina de Seguridad Internacional y No Proliferación; y
- Negociación de Asuntos Político-Militares.

El tercer y último paso de la planificación estratégica da origen a la creación de planes por país, llamados Estrategias Nacionales Integradas (ICS, por sus siglas en inglés), que articulan las prioridades de los EEUU en un país determinado.

Este ICS está encomendado al Jefe de Misión para desarrollar un conjunto común de metas y objetivos de la misión a través de un esfuerzo de planificación coordinado y colaborativo con el DOS, pero también con agencias gubernamentales de los EEUU y estrategias al más alto nivel como la Estrategia de Seguridad Nacional. Una vez completado, el ICS brinda insumos para la solicitud anual de recursos de la misión o embajada. Estos documentos siguen la siguiente estructura:

- Prioridades del Jefe de Misión;
- Marco estratégico;
- Metas y objetivos de la Misión; y
- Objetivos de gestión.

El más reciente ICS de la Embajada de los EEUU en San José, Costa Rica, data de 2018 y aplica hasta 2022. A manera de ejemplo, se enlistan las prioridades del Jefe de Misión de ese ICS específicamente:

- Mejorar la seguridad de Costa Rica, incluso para los ciudadanos estadounidenses, y reforzar su capacidad para contribuir a la estabilidad regional,

- Apoyar la sustentabilidad económica y comercial, un crecimiento que fomente la prosperidad de ambos países; y
- Promover las prioridades de política regional sobre la gobernabilidad, la prosperidad y la seguridad. Todo lo que hagamos será con miras a ser administradores responsables de los dólares de los contribuyentes de los EE UU mientras se transmiten los intereses vitales de los EEUU

En la segunda sección del documento, denominada Marco Estratégico de la Misión, aparecen metas de la Misión con sus correspondientes objetivos. Por ejemplo, el objetivo de la Misión 1, es “Apoyar los esfuerzos de Costa Rica para mejorar la seguridad, incluso para los estadounidenses ciudadanos, y reforzar su capacidad para contribuir a la estabilidad regional”. De esta meta emanan cuatro objetivos que le darían cumplimiento y que vienen enunciados a continuación para describir cómo se desagregan sus objetivos:

- Contrarrestar el crimen y la violencia transnacional mediante el fortalecimiento y aumentar la capacidad de investigación, procesamiento, inteligencia y aplicación de la ley de Costa Rica capacidad y eficacia;
- Fortalecer la seguridad aérea, fronteriza y portuaria de Costa Rica para detectar e interceptar actividades ilícitas y disuadir la migración irregular;
- Ayudar a aumentar la resiliencia de las comunidades para resistir la expansión de las redes criminales locales y transnacionales; y
- Mejorar las protecciones y la defensa del bienestar de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero

Sin embargo, existen otras dos metas más en la sección 2. Todas contienen un promedio de tres objetivos cada una. En esta misma sección 2 aparece también una *meta de administración* que indica “Desarrollar una plataforma de gestión más sustancial y eficaz que responda a los requisitos cambiantes de la Misión y la dotación de personal para apoyarlos a continuar creciendo” sin objetivos asignados.

La sección 3, llamada Metas y Objetivos de la Misión, sigue una lógica similar a la de la sección 2. La cuarta y última sección se denomina Objetivos de administración. Como ya se indicó, estos también aparecen en las primeras partes del documento. Algunos objetivos tienen un elemento que se llama “justificación” que aborda la necesidad de incorporar dicho objetivo. No se hace mención a indicadores de ningún tipo dentro de las metas u objetivos publicados.

Los documentos programáticos de las oficinas de naturaleza multilateral siguen una estructura idéntica a lo descrito anteriormente; esto es al menos cierto para lo correspondiente a las misiones permanentes de los EEUU ante Naciones Unidas en Viena, Ginebra y Roma, así como la Misión ante la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Unión Europea, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, En general, se tratan de documentos de entre ocho y quince páginas promedio de texto en prosa.

Los ICS también tienen anotaciones importantes que dan cuenta del proceso de mejora continua al que se somete la planificación., Por ejemplo, lo correspondiente a Reino Unido indica que fue *Aprobado originalmente: 4 de junio de 2019* y también *Revisado y actualizado: 23 de septiembre de 2020*. Mientras que para efectos del ICS de Costa Rica solo indica Aprobado: 10 de agosto de 2018.

Sin embargo, la principal anotación que aparece en el encabezado de todos los ICS es “Para divulgación pública” que se puede encontrar en la portada y en cada una de las páginas. De acuerdo con Rana (2006), estos documentos son filtrados antes de su publicación. El almacenamiento de los ICS disponibles se encuentra en la página web del DOS en formatos PDF.

No se logró determinar la retroalimentación que ocurre del tercer nivel al primero. Es decir, al final del ciclo de los planes por país, estos son utilizados como insumos para el JSP. Por el contrario, se indica que el DOS se encuentra actualmente

desarrollando un nuevo JPS, de modo que pronto se iniciará la confección de los nuevos ICS (DOS, 2022).

Los Informes Anuales de Desempeño del Departamento de Estado, son presentados al Presidente, al Congreso y al público estadounidense. Como se ha mencionado, estos describen el progreso obtenido por el Departamento hacia el logro de sus objetivos estratégicos a largo plazo y establecen objetivos de desempeño para años futuros. Al momento de abordarse esta sección, el Informe Anual de 2019 era el más reciente, que se publicó con el Plan para el 2021.

Debido a su naturaleza probatoria, estos documentos tienen un respaldo importante a nivel de indicadores y la manera en la que son medidos. En la siguiente tabla se abstraen los logros obtenidos para el Objetivo Estratégico 1.1: *Contrarrestar la Proliferación de la Destrucción Masiva y sus sistemas vectores*, que es un elemento del Objetivo Estratégico 1: Proteger la seguridad de los Estados Unidos en el país y en el extranjero:

Tabla 1

Tipo de Indicadores en Informe Anual DOS 2019

Indicador	Meta 2019	Resultado 2019
1. # de nuevos países que han firmado Protocolos adicionales con el Organismo Internacional de Energía Atómica, o que han recibido aprobación de la Junta de Gobernadores del Organismo, o que entró en vigor	2	4
2. # de capacidades de defensa antimisiles habilitadas por el DOS, en países huéspedes que forman parte de la defensa nacional y regional	35	27
3. Cantidad en toneladas métricas de cantidades declaradas, bajo la Convención de Armas Químicas.	70,000	70,545

FUENTE: Informe Anual DOS 2019

En la tabla anterior se pueden ver tres de los indicadores para el cumplimiento del objetivo de Contrarrestar la Proliferación de la Destrucción Masiva y sus sistemas vectores. En el primero se ve que la meta fue sobrepasada al doble, mientras que en la segunda faltaron, en términos absolutos 8 “capacidades de defensa antimisiles instaladas”, mientras que el 3 fue también sobrepasado.

Sin embargo, la leyenda que acompaña al cuadro explica que el indicador 2, se encuentra “en el objetivo” es decir en cumplimiento, ya que “se cumplió del 90 al 100 por ciento del objetivo para el año fiscal 2019”. La escala completa, se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 2

Escala de Cumplimiento de Indicadores

Sobre el objetivo	Se cumplió más del 100 por ciento de la meta establecida para el año fiscal 2019
En el objetivo	Se cumplió del 90 al 100 por ciento del objetivo para el año fiscal 2019
Por debajo del Objetivo	Se cumplió menos del 90 por ciento del objetivo establecido para el año fiscal 2019
Resultado no disponible	Información no disponible al momento de la publicación
Objetivo no establecido	Objetivo no establecido para 2019

FUENTE: Informe Anual DOS 2019

Los resultados vienen acompañados de parámetros definidos para determinar el cumplimiento, en este caso el éxito de la meta propuesta va a encontrarse entre un rango de cumplimiento según la escala anterior. También se consideran otros posibles escenarios en la práctica, como las mencionadas en las dos últimas líneas de la tabla.

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), del que habla el indicador 1, es un tema que atiende la Misión Permanente de Estados Unidos en Viena, por encontrarse ahí la sede del organismo. El indicador 1 está relatando una labor de la Misión Permanente, pero contabilizada entre los logros del DOS y no de la Misión Permanente.

Un tema similar se presenta en el indicador 3, siendo que la Convención de Armas Químicas es un tema que se desarrolla bajo auspicios de la Organización Para la Prescripción de Armas Químicas (OPAQ) en Países Bajos. Las toneladas métricas reportadas, aparecen como un logro del DOS y no necesariamente de las gestiones de la Misión Permanente de EEUU en ese país.

Ejemplos similares se encuentran en todo el reporte, de lo que se desprende que el DOS contempla a sus oficinas en el exterior como agentes ejecutores de cumplimiento de sus propios objetivos. Estas Misiones y Embajadas, a pesar de tener su propio plan estratégico a nivel país, actúan alineadas sobre las capas superiores de la planificación.

En los EEUU, los planes e informes anuales de desempeño del DOS, son presentados al Presidente, al Congreso y al público estadounidense, describen el progreso obtenido hacia el logro de sus objetivos estratégicos a largo plazo y establecen objetivos de desempeño para años futuros.

Aunque las auditorías no forman parte del objeto de estudio de esta investigación, sí se observa, el rol como herramienta complementaria, que monitorea la gestión y el cumplimiento de metas de las oficinas en el exterior. La oficina encargada de estos procesos en el DOS de los EEUU se llama Oficina del Inspector General (OIG, por sus siglas en inglés).

La labor de la OIG involucra más de 260 embajadas, puestos diplomáticos e instalaciones de radiodifusión internacionales, con el propósito de determinar el logro

de los objetivos de los EEUU y si sus intereses se están representando de la mejor manera. Entre sus funciones también destaca la investigación de los casos de fraude, despilfarro y mala gestión que pueden constituir un acto delictivo o una violación de las reglamentaciones del DOS.

Esta oficina lleva a cabo inspecciones a partir de las cuales emite una serie de recomendaciones, que luego la embajada acepta (o rechaza) e indica la manera en la que abordará la recomendación. Para el caso de Costa Rica, se menciona una de sus recomendaciones: *La Embajada (San José) debe informar a todos los empleados y familiares asignados a viviendas con piscinas comunitarias sobre los peligros y proporcionarles copias de las normas de seguridad de piscinas del Departamento (OIG, 2022).*

2.2 Colombia

La metodología utilizada por Colombia es el resultado de un proceso de mejoras progresivas e históricas de las normativas jurídicas, instrumentos legales y sus mecanismos de implementación, así como un diálogo nacional que aborda importantes lecciones aprendidas.

Específicamente se observa cómo se han desarrollado y evolucionado, en paralelo, esfuerzos por un lado de control interno y por otro, de planeación estratégica y de calidad hasta unirse en un solo proceso armonizado.

La promulgación de la Carta Magna de la República de Colombia data de 1991. En ella, *inter alia*, se adoptan los principios de la función administrativa y obligatoriedad de todas las entidades estatales de contar con un sistema de control interno, que se creó mediante ley en 1993 y que dota a las entidades de herramientas para ejercer dicho control. Debido a esto, cada entidad, aisladamente desarrolló mecanismos que eran diferentes entre sí.

La articulación estratégica, inició con la creación del Sistema de Desarrollo Administrativo en 1998 y de manera separada, en 2003, se crea un Sistema de Gestión de Calidad para orientar la gestión pública hacia la satisfacción de los ciudadanos. Ambos mecanismos coexistieron y aunque los dos perseguían mejoras, su concomitancia causaba cierta duplicidad.

Posteriormente, en 2005, se corrigió el mecanismo de control interno heterogéneo que tenía cada entidad y se instauró un solo esquema para facilitar su ejercicio, dando origen al Modelo Estándar de Control Interno (MECI). También se actualizó el Sistema de Desarrollo Administrativo, incluyendo la gestión de la calidad como una de sus políticas.

En 2009, mediante Decreto 4485, se introdujeron actualizaciones al Sistema de Gestión de la Calidad que buscaban mejorar su articulación con el MECI. Esto provocó que las instituciones se vieran enfrentadas a una situación en donde *“diferentes entidades venían implementando (su gestión) de manera aislada, fatigando a las entidades con solicitudes de informes y reportes de manera repetitiva y en diversos formatos y momentos”* (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, 2021).

Por este motivo, en 2012 y mediante Decreto 2482, se diseñó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que toma como marco conceptual la GpRD y tiene como propósito, integrar los sistemas de gestión existentes y configurar al MECI como su herramienta de seguimiento y control. Al respecto el Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional (2021) ha mencionado:

El MIPG introdujo un único formulario de recolección de información para medir el cumplimiento de los objetivos y la implementación de las políticas de MIPG, el avance y la efectividad del MECI, denominado el Formulario Único de Reporte de Avances a la Gestión (FURAG) que recoge y analiza información sobre el avance de las políticas de desarrollo administrativo; entre tanto el MECI continuó evaluándose a través de su propio instrumento.

La homogenización de herramientas de planeación estratégica, como el FURAG, trajo consigo un enorme avance a nivel de estandarización. Igualmente representó una serie de retos con nuevas naturalezas; por ejemplo, la Oficina de la Función Pública (2015), al detectó el siguiente vacío:

Un modelo que permita evaluar sobre la base de evidencias, la gestión de las entidades y la relación efectiva entre lo que ellas aseguran que producen y los resultados reflejados en el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la oferta de bienes y servicios a cargo del Estado.

También se descubrieron falencias en situaciones donde las entidades le brindaban mayor importancia al instrumento de evaluación que al modelo mismo:

Las entidades asumieron que el objetivo era responder un cuestionario y no realizar un ejercicio consistente de autoevaluación, lo cual afectó la precisión de los indicadores y no permitió la generación de información para el mejoramiento de la gestión (Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, 2021).

En 2014 fueron introducidas actualizaciones al sistema de control MECI para hacerlo más coherente con las dinámicas de planeación y gestión del MIPG. Con lo aprendido de la implementación y evolución de estos sistemas, en 2015 y mediante la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, el Gobierno nacional concretó como prioridad el diseño de un único sistema de gestión articulado al sistema de control. Esto se cumpliría mediante decreto 1499 en 2017, el cual actualizó y sustituyó al decreto 1083 de 2015 y avanzó en el fortalecimiento del MIPG que hace posible la articulación del sistema de gestión y el sistema de control.

El nuevo modelo se orienta a reducir plazos, economizar procesos y guiar en la toma de decisiones de políticas y la gestión institucional hacia metas estratégicas para el cumplimiento de los objetivos, de manera que la gestión pública se dirija hacia la satisfacción de necesidades de los ciudadanos en el marco de la legalidad e integridad.

El Sistema de Gestión tiene como máxima autoridad al Presidente de la República y cuenta con un Consejo para la Gestión y el Desempeño, que está

integrado por once entidades. Contempla una medición del desempeño, que es un ejercicio anual que busca determinar el estado de la gestión y desempeño de las entidades públicas del orden nacional (por ejemplo los ministerios) y territorial, bajo los criterios y estructura del MIPG.

Para poder tener una visión general del contexto en el que se implementa este mecanismo, es importante señalar que el Poder Ejecutivo de Colombia cuenta con 24 sectores. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (en adelante MRE de Colombia) pertenece al Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y ejerce la rectoría del mismo. Se suman dentro de este sector: el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, que es una unidad con personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al MRE de Colombia y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que ejerce las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio, así como extranjería del Estado colombiano.

El MRE de Colombia es el órgano que propone, formula, orienta, coordina y ejecuta la política exterior y la conducción de las relaciones internacionales del país, además de administrar el Servicio Exterior de la República. Se encuentra bajo la dirección del Jefe del Estado y participa de las evaluaciones anuales.

El proceso de gestión del MRE de Colombia, así como sus mecanismos de evaluación, se encuentran certificados con ISO 9001:2015. De acuerdo a la *International Organization for Standardization (ISO)*, que es la entidad que emite este tipo de reconocimientos, las organizaciones recurren a esta norma técnica de calidad cuando desean:

- a) Demostrar su capacidad para proporcionar de manera consistente productos y servicios que cumplan con los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables, y
- b) mejorar la satisfacción del cliente a través de la aplicación efectiva del sistema, incluidos los procesos para la mejora y la garantía de la conformidad con el cliente y los requisitos legales y reglamentarios aplicables.

Adicionalmente, cuenta con una segunda certificación, la ISO 14001:2015, que es la norma internacional para sistemas de gestión ambiental. Esta ayuda a administrar y controlar los aspectos ambientales, reducir los impactos y asegurar el cumplimiento legal de las disposiciones relativas a protección de la naturaleza.

En otro ámbito, es necesario precisar que los esfuerzos de planificación estratégica, tanto del sector como del Ministerio emanan de un Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND en Colombia, así como el Plan Nacional de Inversiones, que dota al primero de recursos, son procesos que se encuentran establecidos a nivel constitucional. El proceso de consolidación final del PND se da mediante aprobación de ley, lo cual está dispuesto en el Título XII sobre el Régimen Económico y la Hacienda Pública, capítulo 2, correspondiente al PND. El artículo 339 de la Constitución de Colombia establece:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

La Constitución, además, reúne a los representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales en un Consejo Nacional de Planeación, el cual tiene carácter consultivo. Según el artículo 341 constitucional, luego de ser escuchado este Consejo, el Gobierno prepara una versión final que adopta la forma de proyecto de ley, para ser aprobado por el Congreso dentro de los seis meses siguientes al inicio del período presidencial respectivo.

Respecto al Plan Nacional de Inversiones, dice que este “se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes: en consecuencia, sus mandatos

constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”.

Intervienen por lo tanto, elementos constitucionales como de materia de ley en el proceso de planificación nacional, quedando considerados los elementos presupuestarios. En relación a los mecanismos de evaluación de la gestión, el mismo artículo constitucional anterior, aborda el tema indicando que:

La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

El actual PND se denomina “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” con vigencia de 2018 a 2022. El BID (2015) ha reconocido elementos de GpRD en el PND del país, indicando que este desempeña un papel central en el proceso de formulación de políticas y en la gestión del sector público. Todo el PND gira alrededor de cinco ejes: Legalidad, Equidad, Innovación, Emprendimiento y Sostenibilidad.

Este Plan contiene los lineamientos al nivel más general que dirigen los esfuerzos de planificación en todas las áreas del país. Se encuentra dividido por pactos de acuerdo al sector. El contenido que sustenta las acciones en política exterior, se encuentra bajo la primera sección llamada “pacto por la legalidad”.

Para los efectos de esta investigación, son de particular importancia dos instrumentos que emanan del PND para la gestión y la planificación del MRE de Colombia y sus oficinas en el exterior. El primero aborda el nivel intermedio entre el PND y el Ministerio: el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 llamado “Colombia en la escena global: Una política exterior responsable, innovadora y constructiva”. De él se desprende un total de seis objetivos para cuatro años, aplicados a todo el sector, a saber:

1. Consolidar la participación y el liderazgo de Colombia en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan al país en defensa de la paz, la seguridad y la democracia;
2. Diseñar e implementar una política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos, y hacer de Colombia un ejemplo mundial en la atención de los fenómenos migratorios, así como un polo de atracción para el retorno y la migración calificada;
3. Fortalecer el acompañamiento a los colombianos en el exterior;
4. Diseñar e implementar una política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios;
5. Desarrollar el poder blando de Colombia y una activa diplomacia pública en escenarios internacionales, así como con interlocutores no tradicionales; y
6. Fortalecer las capacidades físicas, tecnologías y de gestión del Sector de Relaciones Exteriores.

Por su carácter de plan sectorial, estos objetivos aplican para el MRE de Colombia, así como su Fondo Rotatorio y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Adicionalmente, acompañan a estos objetivos un total de quince indicadores que establecen una línea base y la meta del cuatrienio. Para ejemplificarlos mejor, se muestra un extracto de estos indicadores:

Tabla 3

Ejemplos de Indicadores del PES de Colombia 2019-2022

Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio
Candidaturas gestionadas en escenarios internacionales	57	103
Acciones de diplomacia cultural realizadas	1.164	2.344
Consulados que cuenten con asesor jurídico y/o social.	44%	100%

FUENTE: Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 “Colombia en la escena global: Una política exterior responsable, innovadora y constructiva”

El segundo instrumento es el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2022 “Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”. Este se articula tanto con el plan sectorial y con el PND. Además, brinda mayor especificidad a los esfuerzos que orientará el Ministerio en su gestión; en ese sentido, el PEI, indica:

El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, tiene como objetivo establecer una hoja de ruta para el cumplimiento de las metas del Gobierno del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y en el Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores 2019-2022.

A partir de este nivel se inician los esfuerzos de operatividad, que en etapas posteriores asignarán tareas a las direcciones, academia, secciones administrativas, así como a las oficinas diplomáticas de Colombia en el exterior. El PEI cuenta con siete objetivos generales, del cual se desprenden estrategias, las cuales tienen asignadas actividades y posteriormente responsables. El siguiente es un esquema del PEI actual:

Tabla 4

Plan Estratégico Institucional de la Cancillería Colombiana 2019-2022

Objetivos (en su versión resumida)	# de Estrategias asociadas
1. Participar en los escenarios internacionales de carácter multilateral	6
2. Fortalecer los intereses nacionales a través de relaciones bilaterales diversificadas, y de la creación de una nueva política de diplomacia pública que permita difundir el poder blando de Colombia frente a actores tradicionales y no tradicionales	4
3. Promover los intereses de Colombia en los Mecanismos de Concertación e Integración Regionales	3
4. Desarrollar una nueva política migratoria integral	3
5. Liderar una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo	4

integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y corregimientos fronterizos colombianos.	
6. Liderar una estrategia nacional que permita consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función del PND	3
7. Fortalecer profesional e institucionalmente al MREC y su Fondo Rotatorio para el desarrollo de una gestión transparente, así como mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del Sistema Integrado de Gestión.	11

FUENTE: Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2022 “Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”

La importancia de la tabla anterior radica en que consolida el camino que recorrido en el proceso de planificación nacional. Que inicia constitucionalmente por medio de un amplio proceso participativo y que se legitima mediante ley, y que provee al MREC de una ruta congruente, lógica y lineal con prioridades claros y un mandato que inequívoco que ejecutar.

El número de estrategias está incluido en una primera instancia para indicar el nivel de desagregación que tiene cada objetivo. El alcance del plan abarca a todo el Ministerio, al Fondo Rotatorio y todas las misiones de Colombia en el exterior, es decir a la oficinas en capital y en el exterior que pertenecen al MRE de Colombia.

El PEI sin embargo, se reserva información respecto al rol y la posición de las embajadas, misiones y consulados en cada una de estos objetivos y estrategias. Si se analiza el objetivo uno, indicado en la tabla cuatro, se menciona que las áreas líderes para la implementación de dicho objetivo, son las siguientes:

- Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores;
- Viceministerio de Asuntos Multilaterales;
- Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales;

- Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario;
- Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales Multilaterales;
- Dirección de Mecanismos de Concertación e Integración Regionales;
- Dirección de Asuntos Culturales;
- Dirección de Cooperación Internacional; y
- Embajadas y Delegaciones Permanentes de Colombia en el Exterior.

Para efectos de las oficinas ubicadas en el exterior, solamente quedan sin considerarse las oficinas consulares, ya que el último punto contempla las embajadas y misiones diplomáticas. En este punto, se asume que son la totalidad de las “embajadas y Delegaciones Permanentes de Colombia en el Exterior” ya que no menciona cuales.

Sin embargo, otros objetivos, como el cuatro, relacionado con temas migratorios, sí contemplan oficinas consulares, por lo que la naturaleza del objetivo podría determinar si se asignan estas funciones a las oficinas afuera y a cuáles de ellas. Al considerar el objetivo cinco de la tabla 4, se encuentra que el PEI menciona a las siguientes áreas líderes para la implementación:

- Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores;
- Viceministerio de Relaciones Exteriores; y
- Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza; Dirección de Soberanía.

Sobresale que no se toman en cuenta las embajadas ubicadas en los países vecinos para la elaboración de una nueva política migratoria. El PEI, tampoco aborda elementos como el cumplimiento de objetivos, métodos de reporte, calendarios de gestión, etc. Para encontrar esta información, se planteó una consulta directa a la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional del MRE de Colombia.

Se desarrolló una entrevista el 8 de febrero de 2022 al diplomático de carrera colombiano, señor Alejandro Morales Henao, Tercer Secretario, quien labora para el

Grupo de Trabajo Interno de Estrategia, Proyectos y Participación Ciudadana, de dicha oficina ubicada en la Cancillería en Bogotá, Colombia. Durante este espacio se pudo abordar más a fondo la manera en la que estos planes, políticas y lineamientos de evaluación aplican a las embajadas, misiones y consulados de Colombia en el exterior.

El Tercer Secretario Morales se refirió al Plan de Acción Institucional (PAI), que brinda operatividad al PEI y ordena toda la acción del MRE de Colombia en tres grandes áreas, representadas en el documento por columnas.

La primera es Alineación, donde se indica el eje del PND al que pertenece cierta actividad, es decir legalidad, innovación o emprendimiento; el objetivo estratégico al que pertenece la acción, esto es a alguno de los siete objetivos mencionados en la Tabla 4, así como su respectiva estrategia a la que está asociada, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con que se desarrolla, etc. La siguiente es un extracto de la primera línea del PAI, a manera de ejemplo:

Tabla 5

Extracto del Plan de Acción Institucional, Sección de Alineación

No	EJE PND	Obj. Estratégico	Estrategia	ODS Relacionado	Política
1	Legalidad	4	4.3	Paz, justicia e instituciones sólidas	Servicio al Ciudadano

FUENTE: Plan de Acción Institucional versión 3, MRE de Colombia

Por lo tanto, es hasta llegar a este punto de desagregación que se logra identificar mayores detalles relacionados a la ejecución del PEI. La tabla anterior está introduciendo una actividad que pertenece al objetivo estratégico 4. *Desarrollar una nueva política migratoria integral* y que, si se observa el PEI, la estrategia 3 de ese objetivo (4.3) se refiere a la *Creación e implementación del Plan de Apoyo para Colombianos en el Exterior (PACE)*, por medio del cual identificar las necesidades de

los connacionales y emprender acciones que permitan mitigar las necesidades detectadas, que se encuentra relacionado con el Objetivo de Desarrollo (ODS) 16. Es decir hay esfuerzos serios en ir de lo general a lo específico, por medio de un hilo conductor y blindado por una lógica que va orientando la estrategia.

La segunda columna, se llama Programación. En ella se va a indicar la actividad que dará cumplimiento al objetivo en mención, una breve descripción de la misma, el tipo de recurso que se requiere, la fecha de fin y la fecha de inicio, así como una sub-columna de “Área Responsable”. Siguiendo con el mismo ejemplo, la información que corresponde de la columna 2 es la siguiente:

Tabla 6

Extracto del Plan de Acción Institucional, Sección de Alineación, Sección de Programación

Área Responsable	Actividad	Recursos	Fecha Inicio	Fecha de Fin
Consulado en México	Brindar asistencia jurídica y social a connacionales detenidos.	Financieros, Humanos y Tecnológicos	1/1/22	31/12/22
Descripción de la Actividad	Realizar visitas periódicas en compañía del Asesor Jurídico a los centros penitenciarios federales y estatales, ubicados dentro de la circunscripción del Consulado para asistir a los connacionales detenidos.			

FUENTE: Plan de Acción Institucional versión 3, MRE de Colombia

Se puede comprender, entonces, que la actividad recae sobre el Consulado en México como entidad ejecutora y responsable de la realización de visitas que se describen en la actividad, en el período de tiempo indicado. Sobre esa misma columna aparecen el resto de unidades administrativas, tanto internas como externas, que pertenecen al MRE de Colombia.

La tercer y última columna se llama “Indicador de Seguimiento” y especifica la fórmula del indicador, la meta del primer, segundo, tercer y cuarto trimestre, la meta anual, unidad de medida y, por último, la descripción de la meta. Continuando con el mismo ejemplo, se detalla la siguiente información:

Tabla 7:

Extracto del Plan de Acción Institucional, Sección de Alineación, sección de Programación (segunda parte)

Fórmula Indicador	Meta Trimestre 1	Meta Trimestre 2	Meta Trimestre 3	Meta Trimestre 4	Meta Anual	Unidad de Medida
Número de acciones realizadas	50	50	50	50	200	Unidad
Descripción de la meta	Realizar atención virtual o presencial a 200 connacionales detenidos para brindarles asistencia jurídica social y jurídica*. *Se resalta que recibir la asistencia social y jurídica es voluntaria.					

FUENTE: Plan de Acción Institucional versión 3, MRE de Colombia

El proceso descrito en las tablas 5, 6 y 7 es que las embajadas, misiones y consulados tienen asignadas acciones que se ejecutan (o alinean) con marcos mayores, como el PEI, PND y los ODS, siendo la Tabla 7 la de reporte. En ella se puede observar que se realizan avances por trimestres orientados a una meta anual. No se identificó una práctica en donde ninguna misión, embajada o consulado, tuviera asignado objetivos, sino que los objetivos son asignados a nivel de oficinas del MRE de Colombia en capital.

La Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional del MRE de Colombia asiste y asesora a todas las embajadas y misiones en las funciones de reporte. El PAI es, en esencia una tabla de Excel, que es alimentada por esta oficina, la cual a su vez acepta o no los reportes de las actividades que le someten las oficinas de Colombia en todo el mundo.

El MRE de Colombia no tiene necesariamente grandes inversiones a nivel de sistemas digitales para este fin, valga decirse. Los sistemas avanzados que existen, como los que soportan el llenado del FURAG, responden al cumplimiento de metas del MRE de Colombia como institución. Las embajadas, misiones o consulados, no requieren hacer llenado de este formulario; por el contrario, Colombia parece ser un caso en donde se emplean a sus oficinas en el exterior como herramientas colaboradoras para el cumplimiento de metas exigidas en el PND y demás instrumentos.

2.3 El Salvador

El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (en adelante MREES) indica que la planificación estratégica en el país se articula a través de un PND. En la particularidad de la actual administración, se tiene como punto de partida el propio Plan de Gobierno, que se conoce como “Plan Cuscatlán” o “Nueva Gobernanza”, con un período de vigencia que transcurre entre 2019 y 2024, del cual se desprenderá un PND. El plan de gobierno se desarrolló con base en ocho áreas, a saber:

1. Bienestar social;
2. Seguridad;
3. Migración y trabajo;
4. Internacional;
5. Industria, producción y tecnología;
6. Economía, Beneficio Social y Finanzas;
7. Fomento y Obras Públicas; y
8. Desarrollo Territorial.

Este Plan aborda temas de política exterior que aparecen como secciones diferenciadas en al menos dos capítulos: migraciones y trabajo (3) e Internacional (4). Estos capítulos son en realidad equipos de trabajo dentro del gobierno, cuyos objetivos, en el primer caso son:

Tratar de manera ad hoc, el tema de la migración legal e indocumentada, salvadoreños residentes en otros países de manera permanente o con estatus temporal. Esto permitirá fortalecer y actualizar los servicios a los salvadoreños, a través de las embajadas y consulados.

En el segundo caso, para el capítulo Internacional el objetivo es: *traer inversiones, cooperación, alianzas estratégicas, acuerdos e intercambios, además de atender a los salvadoreños en el exterior y promover al país a nivel internacional en el área de turismo.*

Es importante destacar que a pesar de que es abordado desde la óptica de estas dos áreas, el Plan tiene un espacio dedicado y diferenciado para la política exterior, dejando establecidos los ejes de la política exterior salvadoreña, que se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 8

Ejes de la Política Exterior Salvadoreña Administración Bukele

Ejes de Política Exterior	Ejes Estratégicos
Relaciones con el mundo	1.1: Modernización del servicio diplomático y consular
	1.2: Proyección internacional y multilateral
	1.3: Integración centroamericana
	1.4: Fomento de la cooperación
Atracción de inversiones y promoción comercial	2.1: Fortalecimiento institucional para la promoción de la inversión
	2.2: Aprovechamiento de las potencialidades locales
	2.3: Promoción del comercio exterior
Diáspora y movilidad humana Objetivo internacional	3.1: Mejorar la capacidad y la calidad de atención a las personas migrantes salvadoreñas
	3.2: Promover y garantizar la inclusión política, económica, cultural y social de la diáspora en sus países y comunidades
	3.3: Fortalecimiento del sistema del Ministerio de Relaciones Exteriores, adecuándolo a la demanda actual y futura
	4.1: Conformación de la Unidad Especializada de Diplomacia Deportiva y Cultural
	4.2: Establecer un mecanismo de cooperación interinstitucional para la

Diplomacia deportiva y cultural	promoción internacional del deporte y la cultura
	4.3: Promoción internacional del circuito de playas de primer nivel (“Surf City”)
	4.4: Internacionalización de la ciudad de San Salvador como “Distrito Cultural de Centroamérica”
	4.5: Proyección Musical, la Orquesta Sinfónica de Niños de El Salvador

FUENTE: Plan Cuscatlán.

La incorporación de un segmento dedicado al abordaje de la política exterior dentro de un plan de gobierno quedó establecida a manera de mensaje político, que habla sobre las prioridades de la Administración en esta área, al respecto menciona:

La ausencia de una política exterior con objetivos nacionales estructurados de manera clara ha generado que el aspecto ideológico del gobierno en turno sea el determinante preponderante en las relaciones exteriores. Esto ha creado ambigüedad en la posición nacional con respecto a algunos temas de interés en las relaciones internacionales. El resultado final han sido las contradicciones con los principios y propósitos que El Salvador defiende de manera multilateral, tales como la democracia, el respeto de los derechos humanos y el compromiso con la paz y la seguridad internacional (Plan Cuscatlán, 2019)

Entre los ejes que expone la tabla 8, se aprecia la “modernización del servicio diplomático y consular” encabezando la lista. Al respecto, la carrera diplomática y consular se rige actualmente por la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1952 y la Ley Orgánica del Servicio Consular de 1948.

Durante la implementación del Plan, y de acuerdo con la Unidad de Planificación y Calidad del MREES (UPC), una vez oficializado el Plan de Gobierno y su correspondiente Plan Nacional de Desarrollo, el MREES inicia una labor de identificación de las líneas de competencia.

Este ejercicio conduce al diseño del Plan Estratégico Institucional (en adelante PEI-ES) definido como el principal “instrumento de gestión que permite diseñar una estrategia para provocar el cambio deseado durante el período de gobierno correspondiente” (UPC; 2022).

El PEI-ES tiene una vigencia de cinco años, en completa alineación con el periodo de gobierno y se implementa con un Plan Operativo Anual que va reportando los avances. Se compone de un marco filosófico, un marco estratégico y un marco programático. En la práctica, el proceso de construcción del PEI-ES implica un abordaje a profundidad de los lineamientos que vienen desde la Presidencia de la República, en donde las principales ideas se socializan por medio de talleres con la sede central y las oficinas en el exterior.

También se procura una incorporación de los contenidos del Plan de gobierno al material utilizado en las jornadas de inducción de personal de nuevo ingreso tanto en sede como el designado al servicio exterior. Para el ejercicio más reciente se tomaron en consideración otros instrumentos como el Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2020-2024 (MREES, 2022).

De acuerdo a los datos proporcionados por la UPC, quienes además realizan la facilitación técnica, el producto principal de estos talleres es un diagnóstico institucional para el que se selecciona una variedad de funcionarios de distintas oficinas. Durante un primer ejercicio se utilizan herramientas como el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) y la lluvia de ideas. A partir del análisis FODA, se pueden construir las estrategias institucionales, definidas como:

Conjunto de acciones que se implementarán en un contexto determinado con el objetivo de lograr el fin propuesto. Es la adaptación de los recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas (UPC, 2022).

En una segunda etapa del taller se definen las estrategias de actuación en el mediano y largo plazo a partir de los resultados de la primera jornada. El diagnóstico incluye una revisión del marco filosófico, compuesto por la misión, visión y valores institucionales.

A partir de lectura de lo que se espera del enfoque de “política exterior” de El Salvador dentro del Plan Cuscatlán, el equipo de Planificación trabaja en una propuesta preliminar que se lleva a discusión con la administración superior, a estos funcionarios de mayor rango o titulares, se les llama en su conjunto Titularidad, que incluye normalmente a: Ministra, Viceministras y Asesores que la Titularidad estime conveniente, jefaturas generales, jefes de representación del servicio exterior, etc.

Posteriormente se procede a la construcción del marco estratégico que contiene los ejes, temas y objetivos estratégicos que definirán las labores durante el período comprendido. Se trabaja partiendo de una propuesta inicial de la UPC, quienes incorporan los ajustes necesarios al Marco Filosófico y Estratégico luego de otros talleres destinados para este propósito, procurando una solidez lógica de los planteamientos, que luego es validado por la Titularidad.

El paso siguiente es definir el Marco Programático que “está constituido por una cartera de proyectos a ejecutarse durante el período de gobierno, con metas específicas, claramente establecidas y cuya implementación contribuye de manera directa a la consecución de los objetivos estratégicos” (UPC, 2022).

El Salvador dentro de los procesos y demás aspectos relacionados con la GpRD, ha mostrado que el principal acento de su administración, tiene que ver con el componente de *gestión de programas y proyectos*. Los cuales se definen de la siguiente manera:

(...) tienen como objetivo final la obtención de resultados concretos que permitan impulsar el desarrollo socioeconómico de un país o una región. La implementación de proyectos para impulsar el desarrollo se basa en la premisa de que estos cumplirán sus objetivos dentro de sus limitaciones de alcance, tiempo y presupuesto. (...) se llevan a cabo bajo unos supuestos socioeconómicos que responden a una lógica de cambio gradual cuyos resultados a largo plazo solo se logran mediante la consecución de resultados intermedios. Los proyectos deben responder a esta lógica mediante la generación de resultados intermedios a lo largo de un sendero de cambio cuyo

objetivo final es la obtención de resultados sostenibles en el largo plazo (BID, 2018)

Los proyectos además deben orientarse por los principios de: Diversidad de Interesados, Sostenibilidad y Retorno Social (BID, 2018). Debido a que la administración sigue una lógica de proyectos, se inicia por una etapa de identificación y formulación, en donde cada proyecto tendrá asignada una ficha técnica, las cuales tienen el siguiente formato:

Figura 1

Formato de ficha técnica de proyectos del MREES

Desarrollo técnico de Proyectos Estratégicos.

Fecha del ejercicio:	
Nombre del Proyecto:	
U.O. responsable:	
Área o departamento que lidera el Proyecto:	

I. Descripción de la problemática – situación actual.

En un máximo de 5 líneas explique la situación por la cual se hace necesario llevar a cabo el proyecto exponiendo los problemas a los cuales se dará respuesta con la ejecución del mismo.

II. Matriz resumen del proyecto

Objetivo del proyecto:		Indicador Objetivamente verificable*	Medios de verificación	Supuestos			
#	Actividades	UO Responsable	Costo (\$)	2021	2022	2023	2024
1.							
2.							
3.							
4.							

FUENTE: Unidad de Planificación y Calidad del MREES.

Tres elementos que se destacan de la fase de formulación y que se resaltan de la figura anterior son: primero la construcción de los indicadores de cada proyecto, para lo cual se cuenta con indicadores adecuados a un proceso, producto o resultado. Segundo la asignación de un presupuesto, entendiendo que cada iniciativa va a requerir un contenido financiero. Por último, se denota un enfoque multianual, en donde

los ejecutores no están limitados al corto plazo. Cabe destacar que se utiliza una metodología idéntica a otras etapas, que es la facilitación de talleres técnicos por parte de la UPC.

Las etapas finales se relacionan con la validación por parte de las unidades administrativas o direcciones. El PEI-ES es luego oficializado por medio de una resolución ministerial y, finalmente, socializado entre todos los funcionarios internos y externos del MREES para convertirse así en el insumo principal para la formulación de los planes anuales operativos.

El ciclo de planificación continúa con la etapa de monitoreo de proyectos estratégicos, la cual se realiza al cierre de cada año del período de gobierno (junio a mayo). Es un ejercicio sobre la base de las metas programadas en los indicadores; cada oficina ejecutora recoge los datos y elementos de análisis de los proyectos que lidera.

A partir de los resultados alcanzados y el reporte de los objetivos cumplidos, es que la metodología que sigue El Salvador, realiza los principales aportes a nivel de buenas prácticas. Debido a que estos proyectos se convierten en insumos para definir las fortalezas de la gestión de las oficinas en el exterior del país.

El Salvador ha logrado llevar adelante ejercicios donde logra contrarrestar sus debilidades por medio de los proyectos donde ubica mayor valor, lo que se traduce en un uso estratégico de sus recursos. Luego de un ciclo de proyectos, la administración puede decidir cuales programas y proyectos pueden recibir mayor apoyo económico, por lo que hay nociones de presupuesto asociados con el componente de PpRD. Se procede a la actualización de proyectos estratégicos; es decir, se pueden eliminar, agregar o modificar los proyectos existentes. El nivel de flexibilidad es alto, siempre y cuando haya criterios técnicos que sustenten esta actualización.

Mediante el Plan Operativo, este ejercicio se repite cíclicamente, procurando una interacción con el PEI-ES actualizado y alineándose con la legislación más actual y vigente. El Plan Operativo permite establecer claramente la relación entre los recursos, las actividades y las metas, incorporando el análisis de riesgos, por lo que se convierte en un insumo clave para la toma de decisiones de alto nivel.

Conclusiones del Capítulo 2

Esta sección rescata los elementos que son considerados como mejores prácticas, según se analizó en cada caso.

Al tomar el modelo de los EEUU, se puede observar un punto de partida en la planificación nacional muy diferente al resto, dado que normalmente los países en vías de desarrollo abordan sus prioridades a partir de un PND, como se observó en Colombia y se analizará en el siguiente capítulo sobre Costa Rica. El Salvador, a pesar de no contar con un PND vigente al momento de esta investigación, históricamente ha seguido el mismo esquema, siendo esta la norma en Latinoamérica.

La ausencia de este instrumento sugiere, que el techo en los casos que se da la ausencia del PND como herramienta en la planificación, es suplido considerablemente por medio de la colocación de grandes principios nacionales y valores orientadores al frente de toda la gestión.

Lo observado para el caso de EEUU, es que se realizó un esfuerzo consistente de enlazar la labor del DOS con elementos a los que la sociedad estadounidense atribuye mucho valor y que legitiman cada paso de la institución. Este aspecto sobresale al analizar los documentos oficiales, las declaraciones y discursos del Secretario de Estado, la misión institucional, las redes sociales institucionales, así como el diálogo político de alto nivel que se encuentra en los mensajes dirigidos al Congreso de ese país.

Los valores a los que se hace referencia son la seguridad nacional, la economía de mercado y el liderazgo político y militar. En las dinámicas observadas en el DOS, este ejercicio de vinculación entre estos conceptos y el quehacer del Departamento en el ámbito nacional e internacional, tiene como consecuencia que las acciones impulsadas por la institución hablan directamente a su sociedad, a la vez ésta se identifica, comprende las gestiones y asigna una importancia a la labor de la institución.

Se observa que, si se extrapolan las diversas gestiones del DOS fuera del marco de los valores mencionados, esta gestión estaría siendo percibida como ajena a la realidad de la población. Por ejemplo, si se observa la Tabla 1 en la página 27, se puede afirmar que la cantidad en toneladas métricas de sustancias químicas declaradas en el mundo, solo tiene sentido para la población estadounidense, en tanto esto aumenta el valor de seguridad percibida para esa sociedad, fuera de esta lógica, no sería fácil explicar por qué es importante que recursos públicos estén siendo destinados a estos esfuerzos, principalmente fuera del país.

Estos conceptos por lo tanto, y el marco que ofrecen tienen la capacidad de ligar la función diplomática con elementos a los que la sociedad estadounidense coloca en una posición privilegiada respecto a la escala de valores de ese país.

También sobre la Tabla 1, en el caso estadounidense se observó que en los escenarios donde hay mayor logro de metas es cuando se tiene personal de capital colaborando con el personal de las misiones y embajadas, quienes trabajan juntos para cumplir objetivos comunes como fueron los casos que se expusieron de la Misión Permanente de los EEUU en Viena, con respecto a los objetivos del DOS frente al OIEA, o el caso de la Misión Permanente de EEUU en Países Bajos, con respecto a los objetivos del DOS ante la OPAQ, solo por mencionar algunos casos multilaterales.

Ejemplos similares se encuentran en los informes de gestión del DOS, por lo que se desprende que el Departamento emplea sus oficinas en el exterior como agentes ejecutores de cumplimiento de sus propios objetivos. Estas misiones y embajadas, a

pesar de tener su propio plan estratégico a nivel país, actúan alineadas sobre las capas superiores de la planificación. La siguiente tabla hace un resumen de las mejores prácticas identificadas en EEUU, al lado de algunas consideraciones que podrían ser consideradas como áreas de mejora:

Tabla 9

Balance de EEUU

Mejores prácticas	Áreas de mejora
Gestión directamente conectada con los valores y principios de la población	Densidad muy alta de instrumentos de planificación y gestión, que pueden resultar confusos, en parte producto de las acciones paralelas del DOS y USAID, requiriendo grandes esfuerzos de coordinación interagencial.
Fuerte cultura de confidencialidad y discrecionalidad de la información, en esferas de política exterior.	No hay retroalimentación oficial de las bases a los altos mandos de la administración al final del ciclo
Estado obligado a implementar las mejores prácticas para la gestión y evaluación	No se detecta participación ciudadana sobresaliente
Presentación de logros al Congreso y a la sociedad estadounidense.	
Fundamentación en base a evidencias	

FUENTE: Elaboración Propia

Con respecto a Colombia, se puede encontrar una estrategia combinada entre un PND y un fuerte componente de valores centrales en la metodología. Evidenciando que estos enfoques no son excluyentes entre sí, sino pueden utilizarse complementariamente. Todos los programas, proyectos e iniciativas de su PND giran alrededor de cinco conceptos: legalidad, equidad, innovación, emprendimiento y sostenibilidad.

Se debe examinar con mayor detalle en el contexto colombiano una situación en donde algún grupo minoritario o sector, no logre incluir sus prioridades dentro de la ley

de plan nacional de desarrollo, siendo que tendrá mayores dificultades para desarrollar una agenda, en comparación con aquellos grupos que lograron colocar acuerdos en dicha ley. Específicamente, sus preocupaciones tendrán que tomar el camino de una propuesta de reforma de ley.

El balance de las principales características de Colombia es bastante positivo. El proceso refleja esfuerzos acertados hacia la mejora continua, resultando en un robusto sistema de control integrado al sistema de gestión y desarrollo. Colombia se encuentra en un proceso no solo de tener procesos claramente definidos, sino encaminada al establecimiento de una verdadera cultura de planificación, como lo testifican las certificaciones que posee.

La verificación de la congruencia entre instrumentos de planificación de las oficinas en el exterior por un lado, con planes institucionales de acción a nivel del ministerio, es un ejercicio un poco más simple puesto que las embajadas no tienen a cargo proyectos grandes, sino que cumplen acciones puntuales. El riesgo de salirse de una lógica de alineación es mucho menor bajo este esquema, naturalmente. De la misma forma, la responsabilidad es menor puesto que la gestión de realizar una acción específica supone menos gestiones que desarrollar un proyecto.

Colombia ocupa el segundo lugar en cuanto a la densidad burocrática de la gestión, luego de EEUU, debido a que cuenta con planes estratégicos a nivel institucional y a nivel de sector; en ambos casos la Cancillería juega un papel central. Esto se suma al hecho de que esta Cancillería también tiene a cargo temas migratorios y de extranjería, tanto a nivel de sector como institucional. La siguiente tabla hace un resumen de las mejores prácticas identificadas en Colombia, al lado de algunas consideraciones que podrían ser consideradas como áreas de mejora:

Tabla 10*Balace de Colombia*

Mejores prácticas	Áreas de Mejora
Incorporación progresiva de lecciones aprendidas, incorporando mejoras regulatorias	Asignar únicamente actividades a las embajadas, simplifica en exceso a papel ejecutor, cuando en realidad poseen un potencial rol activo en las dinámicas de planificación, debido justamente a encontrarse en el terrero, están llamadas a proponer, identificar oportunidades y diseñar iniciativas en base a esto.
Sistema robustos e integrados de control interno, así como calidad y de gestión	Jefe de Misión no se perfila como proponente de iniciativas, no se detecta gestión gerencial en las embajadas en el exterior
Cultura de planificación sobresaliente	
Procesos certificados	
Capital político generado a través de la acción legitimadora de iniciativas migratorias, es decir que redundan a partir del beneficio para los propios colombianos.	
Los indicadores no requieren necesariamente partida presupuestaria.	
Utilización tanto de recursos abiertos como de sistemas digitales para la evaluación de la gestión de las oficinas en el exterior	
Unidad de planificación con nivel de autoridad importante en todo el proceso	

FUENTE: Elaboración Propia

El caso de El Salvador, al no contar con un PND al momento del análisis, no puede considerarse al mismo nivel de Colombia, para la primera condición. Sin embargo, hay elementos de peso para decir que El Salvador tiene solidez con la segunda condición de la alineación que es tanto la congruencia directa entre los objetivos en capital y las acciones que llevan a cabo en las oficinas en el exterior como

en la metodología y el nivel de responsabilidad depositado en las oficinas en el exterior (además del soporte digital para ello).

De las situaciones observadas en el cumplimiento de metas y objetivos de las oficinas en el exterior de estos dos países, se puede afirmar que las mayores fortalezas se encuentran en Colombia, ubicadas desde el principio y hacia el desarrollo de los procesos, mientras que en El Salvador las principales fortalezas se observaron al momento de la implementación y evaluación.

Se pudo observar que, en los casos de EEUU y El Salvador, se recurre a una lógica de proyectos. Incluso para el caso de EEUU, existe una metodología estandarizada que busca que cada oficina trabaje para cumplir sus proyectos bajo los mismos lineamientos. Como consecuencia, no importa si se trata de una oficina interna o externa, los procesos y metodologías son siempre los mismos.

En El Salvador existe una comprensión absoluta de la importancia de un posicionamiento internacional. El ejemplo salvadoreño sugiere incluir un nuevo eje de la política exterior que mire hacia adentro, pero que tiene inmediatas repercusiones transversales en el resto de los ejes en lo que se refiera a la modernización de la carrera diplomática. Esta es una tarea que Costa Rica ha venido haciendo, aunque nunca se le ha reconocido de manera diferenciada como un eje como tal de la política exterior.

El Salvador ha comprendido que existe una relación entre el fortalecimiento de la carrera diplomática y el fortalecimiento de las relaciones del Estado con sus socios y el posicionamiento de este país con la comunidad internacional.

No obstante, existen desfases importantes en la planificación de El Salvador en donde se observa un atraso significativo en la publicación del Plan Nacional de Desarrollo: de acuerdo a una nota del MREES de febrero de 2022, dicho plan se

encontraba en etapas finales de diseño. Esto debe ponerse en contexto considerando que la Administración Bukele accedió al poder en 2019.

Finalmente, El Salvador genera importante capital político como rédito de los servicios proporcionados a sus nacionales en El Salvador, quien cuenta con una importante población en el exterior, que demanda relativa de servicios. Esta es una situación que comparte con Colombia por tener el MRE de Colombia funciones de migración y extranjería.

Tabla 11

Balance de El Salvador

Mejores prácticas	Debilidades
Proceso de evaluación genera insumos clave para la toma de decisiones estratégicas.	PND no publicado
Cultura de planificación sobresaliente	Administración posiblemente muy personificada en la figura del presidente.
Contenido de Política internacional presente y diferenciado en el Plan de gobierno.	Ejes de política y prioridades cambiando continuamente
Modernización del servicio exterior como un eje de la política exterior	
Fortalezas detectadas a nivel de sistemas digitales para la evaluación de la gestión de las oficinas en el exterior	
Unidad de planificación con herramientas para estar presente en todo el proceso	
El Jefe de Misión asume como Gerente de Proyectos, principio compatible con la GpRD, que promueve una gestión gerencial, por encima de la gestión tradicional	
Capital político generado a través de la acción legitimadora de iniciativas migratorias, es decir que redundan a partir del beneficio para los propios salvadoreños.	
Fundamentación en base a evidencias	

FUENTE: Elaboración Propia

Capítulo 3: Los Procesos de Evaluación de la Gestión en Costa Rica

La Constitución Política de 1949, aún vigente, contempla la evaluación de la gestión estatal en su artículo 11, donde menciona: "(...) La Administración Pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas (...)". Esta noción es luego abordada en la Ley 5525 de Planificación Nacional (1974), que en su Artículo 2e indica que una de las funciones del Sistema Nacional de Planificación es "Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de políticas, metas, objetivos y programas y proyectos respectivos."

También a nivel constitucional se puede encontrar una referencia sobre la articulación de los recursos en el artículo 50 que dice: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (...)", Esta articulación se lleva a cabo desde el marco de un PND y la asignación de esta responsabilidad al Ministerio de Planificación y Política Económica (En adelante MIDEPLAN) en virtud de la Ley 5525, antes mencionada:

Artículo 4: "MIDEPLAN tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con apoyo de las unidades y oficinas de planificación de los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas. Por eso, implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida. Adicionalmente, podrá solicitar la colaboración de los sectores patronal y sindical"

Además, el artículo 9 de esa ley establece que a MIDEPLAN le corresponde también velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el PND, a partir de una amplia participación pública y privada, como lo establece luego en su artículo 19.

El proceso de formulación del PND se nutre de diversas normas, dentro de las cuales cabe destacar la invocación que realiza MIDEPLAN al artículo 99 de la Ley General de Administración Pública de 1978 (Ley 6227) sobre la relación de dirección, en referencia a su rol en este proceso. También se deben considerar:

- El Decreto 23323-PLAN (1994) donde se emite el reglamento general de ese Ministerio;
- El Decreto 32988-H-MP-PLAN y sus reformas, que reglamenta a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131;
- El Decreto 16068-PLAN y sus reformas, que tiene importantes elementos sobre la regionalización;
- El Decreto 41187-MP-MIDEPLAN que contiene el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; y
- El Decreto DE 37735-PNA, que contiene el Reglamento a la Ley 5525 (2013).

Uno de los instrumentos prioritarios para la presente investigación es la directriz 093-P del 6 de diciembre de 2017, emitida por la Presidencia de la República, en donde se promueve la incorporación de la GpRD como la propuesta oficial de modelo de gestión para el Estado costarricense. En este documento se menciona:

Establézcase la (...) GpRD, como el modelo de gestión pública, con el propósito de que sea adoptado por el sector público costarricense. Asimismo, se insta a los entes públicos con autonomía política constitucional, a los entes y empresas públicas que operan en mercados abiertos y a los entes públicos no estatales, para que apliquen dicho modelo

Esta directriz, aunque no utiliza un lenguaje vinculante que imponga la GpRD sobre todas las instituciones, supone el inicio de la transición de la Administración Pública hacia la implementación de este enfoque de gestión. También ordena al MIDEPLAN y al Ministerio de Hacienda (MH) a liderar este proceso, iniciando con un plan piloto y la construcción de guías y herramientas para el resto de las oficinas públicas, que actualmente existen.

Cabe destacar que los principios de eficiencia y eficacia, a pesar de que no están siendo impuestas por medio de la directriz anterior, ya se encuentran reglamentados como principios de la administración y gestión del Estado por medio de instrumentos de ley. Algunas nociones compatibles con la GpRD son encontradas en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 de 2001, que indica en su artículo 3ª que los fines de dicha ley son “propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia”. Este instrumento es central, porque en su artículo 1º se atribuye un amplio ámbito de aplicación, incluyendo:

- La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias;
- Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones.;
- La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado; y
- Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social (solo el título II de la ley).

La importancia de esta ley, más allá de su alcance, es que impone un principio de orden y alineación. Es decir, una entidad pública no puede crear un plan operativo, que responda a un marco diferente, que no sea el del PND vigente. La anterior también aplica a los presupuestos de dichos planes, por lo que establece una armonía y coherencia entre los objetivos macro y los institucionales. El artículo 4, propiamente menciona:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo (...) El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

En lo que corresponde al PND vigente entre 2019-2022, llamado Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) también le aplica la Ley de Presupuesto

Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018, con la Incorporación del capítulo “Vinculación Plan-Presupuesto” que tomó como base los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación y Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica, emitidos por MIDEPLAN y el MH. También cobran relevancia, en este contexto, los Lineamiento sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto Nacional, emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional del MH (MIDEPLAN, 2022).

En el proceso de implementación del PNDIP intervienen actores como la CGR, a quienes la ley les faculta para recibir un informe sobre el avance del PND correspondiente al año anterior. Este informe es diseñado y recopilado por MIDEPLAN, según lo establece el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (2001). Este debe contener los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país, entre otros elementos. Para cumplir apropiadamente esta función, el Decreto 35755-PLAN del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) establece toda una instrumentación para que MIDEPLAN acceda y disponga de la información necesaria.

El PNDIP de Costa Rica con vigencia de 2019 a 2022, corresponde a la Administración Alvarado Quesada. De acuerdo con el PNDIP, dicha Administración se planteó la consecución de un objetivo nacional, a saber: “Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, reduciendo la pobreza y la desigualdad” (2019). Los esfuerzos para alcanzar esta meta se estructuraron en siete áreas, que se denominan Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial:

1. Innovación, competitividad y productividad;
2. Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial;
3. Seguridad humana;
4. Salud y seguridad social;

5. Educación para el desarrollo sostenible;
6. Economía para la estabilidad y el crecimiento; y
7. Desarrollo territorial.

Según se explica en el PNDIP, la articulación de las áreas estratégicas llevaría a conseguir cinco metas asociadas con (1) crecimiento económico, (2) reducción del desempleo, (3) reducción de la pobreza multidimensional, (4) descarbonización de la economía y (5) reducción de la desigualdad. Vale anotar que no se encontró un área que atribuyera alguna exclusividad al posicionamiento de Costa Rica en el exterior.

Para comprender el potencial rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante RREE), en las iniciativas de desarrollo nacional, conviene analizar sus competencias que se encuentran contenidas en la Ley 3008 que constituye su instrumento orgánico. Al respecto interesan particularmente dos artículos:

Artículo 1: el [RREE] (...) tiene por función colaborar con el Presidente de la República (...) en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras.

Artículo 8º.- Corresponde a la Dirección General de Asuntos Exteriores el estudio y opinión escrita de los asuntos de carácter político y diplomático, la negociación de actos internacionales de carácter político o diplomático, así como su interpretación y aplicación; la preparación de exposiciones sobre dichos actos, y la vigilancia de la fiel ejecución de los mismos. También la corresponde la relación del país con los organismos internacionales reconocidos y la coordinación de la gestión diplomática y consulta de Costa Rica en el exterior.

Para tener una noción más clara de cómo las administraciones han estructurado sus objetivos de política exterior en las herramientas de planificación nacional, es decir, en la implementación de los artículos recién mencionados, en relación a la generación de valor, se ha construido la siguiente tabla que identifica la forma en la que se han ubicado estos objetivos en los últimos PND.

Tabla 12*Comportamiento en la Participación del RREE en los PND entre 2002 y 2022*

Administración y período	Estructura	consideraciones
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	10 objetivos	Las metas son mencionadas en una sección de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional
Arias Sánchez (2006 - 2010)	8 Objetivos Estratégicos dentro de un Sector de Política Exterior	Iniciativas: Costa Rica como potencia moral en materia ambiental (Paz con la Naturaleza). Consenso de CR, TLC, Negociación Acuerdo UE-CA, Tratado Comercio de Armas, Candidatura al Consejo de Seguridad
Chinchilla Miranda (2011-2014)	5 Acciones Estratégicas	Se abordan como un anexo sobre temas transversales. Se indica que la importancia relativa del sector de Política Exterior es de 0.0% (Pág. 138)
Solís Rivera (2015-2018)	1 Objetivo Sectorial,	La meta fue cumplir 65 acuerdos. RREE participaba en la ejecución de 8 proyectos
Alvarado Quesada (2019-2022)	2 Intervenciones Estratégicas.	La meta fue cumplir 105 iniciativas vinculadas a los ejes de Política Exterior
Chaves Robles (2023-2025)	No hay datos a agosto 2022	No hay datos a agosto 2022

FUENTE: Elaboración Propia con base en los PND del período

La tabla 12, parece indicar que las últimas iniciativas propias del país en materia de Política Exterior se dieron entre los años 2006 al 2010, junto con una meta de ingreso al Consejo de Seguridad que fue lograda. A partir de ese punto, la política exterior se toma como un eje transversal para tener un peso relativo de 0% en la importancia del PND siguiente y a partir de esto, en un período que va desde el 2015 hasta el 2022, se ha abordado como un área de donde se generan iniciativas, las cuales pueden ser de cualquier índole, con la condición de que alcancen una meta de 65 acuerdos y luego otra de 105, para cada período.

En la Administración Alvarado Quesada el RREE aparece identificado dentro del PNDIP como una rectoría sectorial, compuesta por sí mismo y se menciona únicamente en el área estratégica 1: “Innovación, competitividad y productividad”, con dos intervenciones estratégicas:

1. Desarrollo de los ejes estratégicos de la Política Exterior: Diplomacia Ambiental y de Cambio Climático; Diplomacia para la Innovación, el Conocimiento y la Educación; Diplomacia para la Inclusión Social, la Cultura y la Paridad de Género; Diplomacia para la Paz, la Democracia, la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción y Diplomacia Económica; y
2. Programa para el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, Triangular y Descentralizada

En el primer caso, se establece que el objetivo del área es “proponer y coordinar políticas para el fomento de la innovación como medio para revitalizar la productividad nacional y la generación del empleo de calidad en el ámbito central, regional e internacional, así como la transferencia de conocimiento”. Mientras que el objetivo del segundo es “potenciar en el ámbito bilateral, regional, o multilateral, iniciativas diplomáticas, vinculadas a los ejes de la Política Exterior, a través del diálogo, la concertación política, la negociación y las alianzas estratégicas”. El PNDIP establece que los responsables en cada caso son la persona que ocupe la Dirección General de Política Exterior y quien ocupe la Dirección de Cooperación Internacional, respectivamente.

Existen otras intervenciones estratégicas relacionadas con el ámbito de la política internacional, donde el RREE no tuvo tareas asignadas como el ingreso de Costa Rica a la OCDE, a pesar de que su objetivo dice ser “procurar la negociación para el ingreso de Costa Rica a la Alianza de Pacífico respetando las reglas agrícolas de comercio y de la industria de alimentos acordadas bilateralmente con los países miembros” (PNDIP, 2018). Este objetivo fue abordado desde la óptica de la

modernización y fortalecimiento de la plataforma de comercio exterior y no desde un punto de vista diplomático.

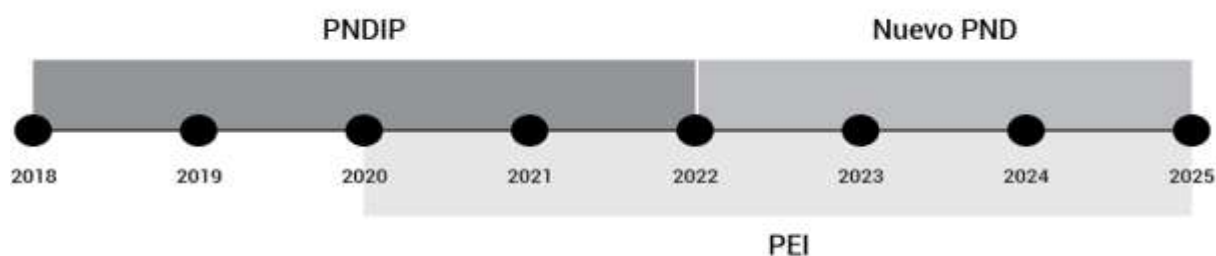
Para darle oportuno cumplimiento a lo establecido en el PNDIP, la Dirección General de Política Exterior (DGPE), tuvo como indicador el establecimiento de 105 iniciativas diplomáticas a lo largo de todo el período comprendido, del cual logró alcanzar un 100% según se desprende del Informe Anual 2021 – Balance de resultados de dicho Plan. Estas iniciativas fueron seleccionadas según los criterios internos de la DGPE.

La relación entre estas iniciativas y el momento en la planificación en que se relacionan con los PPAT viene dada por criterios de escogencia de la DGPE. De este modo, existen iniciativas que se encuentran en los PPAT que no son consideradas como iniciativas para cumplimiento del PNDIP.

El RREE cuenta con planes estratégicos institucionales con vigencia de cuatro años. Al momento de realizarse la presente investigación, el PEI 2017-2020 estaba en etapa de cierre y se encontraba recién publicado el PEI 2021-2025. Nótese que a nivel nacional, el PNDIP se encontraba pronto a finalizar su vigencia en 2022. La siguiente figura ejemplifica la forma en la que se da esta superposición de instrumentos:

Figura 2

Superposición de los PND con los Planes Estratégicos Institucionales



FUENTE: Elaboración Propia con base en los instrumentos de planificación mencionados

El actual canciller, señor Arnoldo André Tinoco, avaló al nuevo PEI que fue diseñado durante la Administración anterior, según lo explicara en su comparecencia ante la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 29 de junio de 2022. Cabe mencionar que el nuevo PEI pone la creación de valor en el centro de la estrategia y a la obtención de resultados como prioridad de la gestión. En su sección introductoria menciona:

El valor principal del Ministerio es la promoción de los principios de la identidad nacional, la defensa de la soberanía e intereses del país (incluyendo los de los costarricenses en el exterior), el establecimiento de colaboración con otros Estados de la comunidad internacional y la contribución al multilateralismo; todo esto poniendo al ser humano como centro de la acción exterior.

Dentro del proceso de planificación y creación de los PPAT, objeto central de esta investigación, participan al menos las siguientes instancias internas: la Unidad de Planificación, que acompaña y guía el proceso; el Centro de Tecnologías de Información y Comunicación (CTIC); el Departamento Diplomático de la Dirección General del Servicio Exterior, como superior administrativo de las oficinas diplomáticas de Costa Rica en el exterior; y la Dirección General de Política Exterior y la Dirección de Cooperación Internacional.

La Unidad de Planificación asesora, divulga e impulsa los planes estratégicos que deben orientar la generación de objetivos y asignación de actividades a las oficinas en el exterior. Sin embargo, estos objetivos y acciones son finalmente concertadas por medio de un intercambio entre dichas oficinas y las jefaturas y direcciones en capital, quienes las oficializan.

El Centro de Tecnologías de la Información y la Comunicación del RREE es un actor clave en el proceso debido a que brinda soporte digital a la plataforma utilizada para desarrollar este proceso. Esta se llama Sistema de Evaluación y Planificación del

Servicio Exterior (SEPSE) y cuenta con un manual que es propiedad del RREE y que define a la herramienta digital de la siguiente forma:

El SEPSE es una aplicación desarrollada en la herramienta de desarrollo Oracle Apex, utilizando la base de datos de Oracle 11G. Este sistema va a funcionar como una herramienta fundamental para realizar la planificación de acciones que cada una de las embajadas propone para el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del RREE, y los Objetivos Específicos de las Direcciones involucradas en este tema.

Adicionalmente, el manual indica que su alcance y objetivo es “optimizar el manejo de la planificación y evaluación de las acciones y actividades que cada embajada realiza anualmente, en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y objetivos específicos. Así como realizar la evaluación anual de cada una de las embajadas de manera automatizada, optimizando los tiempos de ejecución, además de poder contar con información 24/7”.

Continuando con el proceso de planificación, es relevante destacar que una vez que se han definido los Objetivos Estratégicos y Objetivos Específicos para cada misión en el exterior, cada una de estas oficinas deberá definir dos acciones por objetivo específico. Estas acciones deberán ser aprobadas por el Departamento Diplomático.

Durante la etapa de ejecución, y una vez que las acciones se definen, se debe indicar cuales son las actividades que se van a realizar para cumplir esas acciones. Cada Área Temática deberá establecer un indicador para cada una de las acciones.

Cada semestre el Departamento Diplomático realiza la evaluación de los PPAT de cada una de las embajadas. Al respecto, el manual brinda una serie de consideraciones para tomar en cuenta:

- Si las acciones para lograr el PPAT no se han aprobado, no se puede realizar la evaluación;

- Si las actividades de las acciones no se han revisado o aprobado por el área temática que corresponde, no se puede realizar la evaluación;
- Si no se ha definido el peso que tiene cada área temática en una embajada, no se puede realizar la evaluación ya que con esto se obtiene las fórmulas;
- Si las embajadas no envían a revisión final el PPAT en ejecución (Formulario de Registro de Actividades), no se puede realizar la evaluación por falta de autorización de la embajada;
- Los botones para realizar la evaluación automática del I y II semestre se activan en las fechas especificadas para la evaluación siempre y cuando se haya cumplido las consideraciones anteriormente comentadas; y
- Después de evaluados, los botones desaparecen hasta la próxima evaluación.

En una versión anterior, el proceso contaba con un sistema de ponderación que brindaba diferentes pesos evaluativos a las áreas activas (cooperación, política exterior, promoción o más actualmente “diplomacia económica”), según la naturaleza de la oficina en exterior. A partir del momento en que la entrega de informes en tiempo y forma empezó a formar parte de la evaluación, en enero de 2021, el sistema contó con otra capa de complejidad que se agregó a la fórmula de evaluación:

Según la cantidad de áreas temáticas (...) escogidas así es el peso cuantitativo y cualitativo. Por ejemplo, si una misión va a ser evaluada por las tres áreas temáticas el peso cuantitativo es 33.3333, y el cualitativo es de 6.67. Por otra parte, si solo es evaluada por dos áreas temáticas, el peso cuantitativo es 50 y el cualitativo es 10. La escogencia de las áreas por misión será la base para las fórmulas que se van a utilizar en la evaluación (Manual SEPSE, 2019).

En ese sentido, se observa que la evaluación está constituida por dos componentes: la evaluación cuantitativa, la cual equivale a un 80% representando 26.6 puntos como máximo en cada área temática de la calificación total y que es la correspondiente al número de acciones realizadas para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de los objetivos específicos que tiene cada Misión; y, por otra parte, la evaluación cualitativa, que equivale a un 20% representando 6.6 puntos como máximo en cada área temática de la calificación total y que responde a la

presentación de los Informes de Acción en el Exterior (Departamento Diplomático, 2022). A modo de ilustración, se presenta un ejemplo hipotético de un resultado de gestión de una embajada de Costa Rica en el exterior que adquiriría la siguiente forma desglosada:

Tabla 13

Ejemplo de una Calificación según Estructura Actual PPAT

Dirección General de Política Exterior	Dirección de Cooperación Internacional	Proceso de Diplomacia Económica	Resultado Final
80% = 26.67 20% = 6.68	80% = 21.34 20% = 6.68	80% = 26.66 20% = 6.66	80% = 74.67 20% = 20.000
Resultado Final			94.67 %

FUENTE: Elaboración Propia

Finalmente, hay que indicar que a partir de 2022 se incluyó un quinto elemento a considerar: se agrega la gestión administrativa como una nueva área a ser evaluada. Así, las gestiones relacionadas con la administración de los contratos del personal local, la elaboración del presupuesto, gestión documental son también calificadas para todas las oficinas de Costa Rica en el exterior.

Conclusiones del Capítulo 3

Los dos aspectos que más condicionan la planificación en el RREE son: La tendencia a la reducción de la participación del sector de política internacional en los PND por un lado y las herramientas para medir y gestionar sus resultados.

Ambos factores se refuerzan mutuamente. El hecho de que la institución no ha aprendido a explicar sus logros, ni cuantificar apropiadamente sus gestiones y resultados ha provocado que su participación en los procesos nacionales se vea minimizado, lo que en el mediano plazo lleva a la institución a nuevas dificultades para traducir su gestión en términos de valor. Mientras que en el largo plazo, esto ha desvinculado la gestión del Ministerio con la propia sociedad costarricense.

El primer factor se relaciona con el aislamiento del RREE en las dinámicas de creación de valor, en donde se le asigna un rol cada vez menor en los grandes marcos de planificación nacional. Para comprender esta situación desde la óptica de la GpRD, se debe abordar la conexión entre el mandato y funciones del Ministerio, con la importancia que le atribuye la sociedad a ese mandato.

El ejercicio en donde se le atribuye importancia a la labor de una organización, está relacionado con la manera en que la institución produce bienes y servicios que puedan dar respuesta a las necesidades de la población. Las probabilidades de que esto suceda son mayores en tanto haya una concordancia entre el marco de valores de la población y las acciones llevadas a cabo. En el desarrollo de este proceso se crea legitimidad, que se convierte en capital político para la organización.

Costa Rica tiene pasos avanzados en la construcción de un marco de principios y valores en función de su política exterior. Este marco preliminar encuentra su punto de partida en una serie de grandes líneas orientadoras y constantes en el tiempo, que el país ha denominado como pilares de la política exterior.

Estos pilares han gozado de consenso entre la sociedad, quienes les han atribuido aceptación y legitimidad, constituyéndose en elementos intrínsecos a la cultura del país. Por ejemplo, al ser Costa Rica una democracia neutral y desarmada, se presume de bases sólidas que los valores de la paz y el desarme, son consubstanciales a la identidad de cada uno de los costarricenses. Situaciones idénticas suceden con valores como los derechos humanos, la protección al medio ambiente y más recientemente aspectos comerciales y económicos se han incorporado a esas bases del marco de principios.

Por extensión, estos valores han construido la identidad nacional en el exterior. El hecho de que ninguna administración haya alterado la esencia de estos pilares, más allá de imprimirles su propio acento, les ha otorgado reconocimiento y continuidad y ha favorecido su consolidación como tales.

El análisis de los pilares de política exterior, en relación a su desarrollo semántico y conceptual, escapa a los objetivos de este trabajo de investigación, en tanto esto supondría como mínimo aportarles el debido sustento teórico, acompañado con una descripción de su génesis y evolución numérica, que atraviesa un abordaje histórico. Lo cual sigue siendo una tarea pendiente.

Para efectos de esta investigación, el reconocimiento innegable de su existencia y su conexión con la sociedad costarricense, como marco orientador de las acciones diplomáticas costarricenses y su trascendencia en el *ethos* diplomático del Servicio Exterior y sus diplomáticos, supone que estos pilares constituyen un verdadero marco filosófico del que se deben desprender todas las gestiones públicas en materia de política exterior.

Se observa que, a pesar de la valiosa existencia e importancia de estos pilares, no ocurre una incorporación de los mismos en la gestión del RREE. Por el contrario, la lejanía de las gestiones llevadas a cabo con la sociedad costarricense, es un tema que amerita mucha urgencia y más análisis.

Esta problemática, que debe observarse con detenimiento, se ha venido reflejando en la planificación nacional y el lugar asignado a los temas de política Exterior dentro de los últimos PND. Aunque el RREE ha venido reflexionando sobre sus esfuerzos de planificación, la participación del sector de política internacional dentro del PND ha venido reduciéndose cada vez más.

Esta tendencia se acentúa a partir de la Administración Chinchilla. La última ocasión donde hubo una estrategia impulsada desde la presidencia en temas de política exterior, fue “Paz con la Naturaleza” de la segunda administración Arias Sánchez.

Esta particularidad separa negativamente a Costa Rica de los casos de estudio y en realidad de Latinoamérica en general, como se observó, tanto Colombia como El

Salvador abordan y desarrollan sus prioridades de política exterior en un lugar diferenciado de su planificación.

Un tema que queda pendiente es analizar si en los diferentes momentos en donde la planificación nacional dejó de lado el sector de política internacional, hubo una reacción pronta y certera por parte del RREE, además de responder respecto a quienes les correspondería reaccionar.

Existe una preocupación honesta para evidenciar la importancia de que Costa Rica sea un actor activo en la arena internacional y reivindicar la posición del país en el mundo, por medio de la apropiada gestión de la política exterior; Pero también existen serias dificultades para respaldar la gestión con voluntad política por el lado de las autoridades y de reconocimiento de la importancia de las gestiones por el lado de la población.

Esto ha llevado a intentar sacar provecho de situaciones coyunturales y que son difíciles de sostener en el tiempo. Entre 2020 y 2021, este fenómeno se presentó cuando el valor que la población le atribuyó a algunas instituciones durante la pandemia, principalmente al Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, condujo a una identificación y respaldo hacia la labor que protegía el valor de la salud humana, la seguridad personal, la familia, etc. En estas acciones se capitalizó las labores relacionadas con temas consulares a cargo del RREE.

Anteriormente, se hizo manifiesta la importancia de las gestiones del RREE por las labores cuando el país estuvo enfrentando la invasión a Isla Calero, por parte de Nicaragua, donde todas las embajadas acudieron en sus países receptores a pedir apoyo político y moral para la causa costarricense.

El tema de la alineación en Costa Rica, entendida como el proceso en donde marcos de planificación menores como los institucionales y los planes de trabajo

emanan de marcos de planificación mayores, como el PND, debe examinarse a la luz de varios elementos de orden.

Del análisis de los planes institucionales del RREE, sobresalió que no tienen sincronía con los PND (Ver Figura 2, Pág. 66), en contradicción a lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 de 2001. El PNDIP está a punto de finalizar a mediados de 2022 y en paralelo el RREE distribuyó a lo interno su plan institucional el 22 de diciembre de 2020 por medio del memorando DM-2750-2020, con vigencia de 2020 a 2025, tomando elementos del PNDIP, pero ignorando la entrada en vigencia que tendrá el nuevo instrumento de planificación nacional a partir de 2023. La desincronización de estas herramientas tiene al menos dos implicaciones que a su vez repercuten en los PPAT.

Por un lado, existe la posibilidad de que se requiera un proceso de adecuación y revisión del PEI 2021-2025 del RREE dado que no se tiene certeza de cuáles serán las aspiraciones de desarrollo en el ámbito de ocupación del RREE, según el acento y prioridades de una Administración diferente.

Lo anterior tiene una connotación mayor, dado que la nueva Administración, pertenece a un partido político que no necesariamente representa continuación con la administración anterior. Es decir, existe cierta incertidumbre respecto al rol que jugará el RREE en la estrategia de creación de valor nacional a mediano plazo.

Por otro lado, se demuestra la independencia y solidez a nivel de planificación, ya que el RREE se aseguró de contar con sus propios marcos y estrategias internas a pesar de no contar con un nuevo PND que las sustentara e incluso anticipándose en caso de que nuevamente el abordaje de la política internacional sea escasa. Es decir, existe independencia funcional y un norte institucional claro.

En lo que respecta a las herramientas para medir y gestionar sus resultados. Se pudo observar que existe un apoyo importante por parte de la Unidad de Planificación

del RREE en proveer insumos para facilitar el diseño de los planes anuales de gestión de las oficinas en el exterior, así como de los planes institucionales. La siguiente tabla hace un resumen de las mejores prácticas identificadas en Costa Rica, al lado de algunas consideraciones que podrían ser consideradas como áreas de mejora:

Tabla 14

Balance Costa Rica

Fortalezas	Áreas de Oportunidad
Se cuenta con pilares de política exterior definidos	Falta transicionar de una cultura de cumplimiento a una cultura de planificación
Reconocimiento de la importancia de un marco lógico, así como de los esfuerzos de medición y rendición de cuentas.	Poco capital político producto de la deslegitimación, desvinculación con la sociedad
Capital humano	Se reporta una “memoria anual” al congreso en lugar de un portafolio de proyectos logrados
	Mecanismos de medición de la gestión complejos, rígidos y que no reflejan verdaderamente la importancia de la gestión
	Fortalecimiento de la Unidad de Planificación

FUENTE: Elaboración Propia

Capítulo 4: Elementos preliminares para la construcción de una propuesta metodológica de evaluación de las oficinas de Costa Rica en el exterior

En esta sección, tiene como objetivo en su primera parte identificar las principales características de un instrumento de medición de resultados de las gestiones en política exterior para Costa Rica. Lo anterior se va a realizar extrayendo las mejores prácticas a partir de un enfoque de GpRD, entre los casos evaluados. Este ejercicio está orientado a la construcción de una “Caja de herramientas” que cree el perfil que tendrá la propuesta metodológica.

En la segunda parte del capítulo se establecerá la concordancia entre el PPAT y este perfil creado en el primer paso. El nivel de compatibilidad será utilizado de escala y herramienta de calibración para determinar si el instrumento utilizado puede generar insumos estratégicos para la toma de decisiones de la Administración Superior.

A partir de la identificación de estos elementos, se propone la estrategia para la aplicación de un enfoque por resultados según la perspectiva de GpRD. La siguiente tabla expone la recapitulación de los resultados obtenidos a lo largo de los capítulos 2 y 3, según los criterios seleccionados en el capítulo 2:

Tabla 15:

Compilado de Mejores Prácticas según factores primarios

Factor	EEUU	COLOMBIA	EL SALVADOR	COSTA RICA
Marco Jurídico y punto de partida	Manuales, políticas internas y leyes nacionales	Ley de PND Las certificaciones juegan un rol de validación	El principal componente es el plan de gobierno	Marco muy fragmentado y complejo.
	Base de principios y valores	PND y marco de valores	Sistema ha cambiado en diferentes	PND, donde hay reducida participación del sector de política

	asociadas a la gestión		momentos	Internacional
	Rol con el congreso: Autoriza presupuesto	Rol con el congreso: Sanciona la ley del PND, la cual puede modificar, es un actor directo	Rol con el congreso: Autoriza presupuesto Se envía una memoria al Congreso	Rol con el congreso: Autoriza presupuesto Se envía una memoria al Congreso. Hay comparecencias
Ciclo de programación de la evaluación	Alineación Totalmente alineadas con cambios de gobierno	Alineación: Totalmente alineadas con cambios de gobierno	Alineación: Parcial. Alineadas con cambios de gobierno. Pero no hay PND	Alineación: Parcialmente. Hay superposición de instrumentos
	Multianual Flexibilidad	Multianual Se pueden hacer consideraciones y cambios	Multianual Mucha flexibilidad	La planificación de las oficinas en el exterior es anual. El tema de los cambios no está completamente definido
Alcance y	Oficinas internas y externas del DOS	Oficinas internas y externas del MRE de Colombia	Oficinas internas y externas, del MREES	Oficinas internas y externas del RREE, evaluadas bajo distintos parámetros.
Contabilidad de logros y Tipo de indicadores	Indicadores robustos a nivel del DOS, no hay indicadores visibles a nivel de embajada o misión. Contabilidad Institucional	Predominan indicadores que destacan el progreso en el tiempo a partir de una línea base Contabilidad Institucional	Indicadores de proceso, producto a la medida de cada proyecto Contabilidad Institucional	Indicadores, completamente diseñados a contabilizar acciones. Sistema de islas.

FUENTE: Elaboración propia

4.1 Principales hallazgos y buenas prácticas

1.1. Entre las mejores prácticas identificadas del análisis de los marcos jurídicos se desprende que una práctica recomendable, consiste en que la implementación de los mejores mecanismos de gestión y evaluación tenga cierto nivel de obligatoriedad a nivel ministerial, estas prácticas además pueden ser certificadas.

Esto permite a los principales actores encargados de la evaluación, desempeñar sus funciones sobre una base jurídica segura. Para la institución también es beneficioso debido a que la dota de instrumentos normativos y legales, que robustece los procesos de evaluación, incluyendo la actualización y continúa revisión de las herramientas (manuales o políticas internas)

1.2. Los marcos jurídicos, también fueron analizados en su función de cimentar las bases de la planificación nacional. De este examen se desprende que los PND, independientemente del proceso de diseño, gozan de una aprobación significativa entre la sociedad.

En todos los casos se constató que de cara a la población, estos instrumentos son entendidos como una herramienta nacional, amplia, inclusiva y sectorial, que cumplen la tarea de ser un norte en la agenda nacional y facilitar un marco para el resto de las estrategias públicas en un Estado.

Es igualmente valioso anotar que no se encontraron sectores o instituciones en abierta oposición a los objetivos expuestos en los PND aprobados y vigentes. Se puede afirmar que estos instrumentos gozan tradicionalmente de aceptación pública, entendiendo que persiguen una mejora de las condiciones y calidad de vida en general.

Los principios y valores como modalidad alternativa de punto de partida, también cumplieron una función idéntica. Se desprende que una buena práctica es darle contenido de legitimidad a las gestiones públicas a través de la vinculación con grandes

principios rectores. Se observó que además pueden ser utilizados como indicadores del nivel de conexión con los elementos que la sociedad estima como prioritarias.

1.3. El rol con el congreso, analizado como una variante dentro del marco jurídico que analiza la dinámica y participación del Poder Legislativo dentro de los procesos de planificación, fue utilizada para medir la rendición de cuentas, transparencia y uso eficiente de recursos. En el largo plazo, también significa asignación o recortes presupuestarios, que vienen aprobados por medio del Poder Legislativo.

Existe una relación entre la importancia de cuantificar y exponer el valor de la gestión de la política exterior y la asignación de fondos, como expresión de la importancia que le atribuye este poder de la República a las gestiones. Una práctica que se destacó fue la utilización de la GpRD para sustentar el lenguaje que se reporta sobre los resultados, aportando la narrativa que evidencia la importancia de las labores.

2. Del examen del ciclo de programación se identificó que una característica común en los países donde la evaluación y planificación muestran mejores prácticas, es la presencia de un hilo conductor en la planificación, que se ha denominado para efectos de esta investigación como *Alineación*. Para la introducción de este concepto, se ha desagregado en dos componentes, para los que se propone las siguientes definiciones:

2.1 Alineación Externa: situación en donde los planes operativos, estratégicos y de acción a nivel ministerial o equivalente, se desprenden claramente de marcos de planificación nacionales, por ejemplo un PND, que normalmente está vinculado a un cambio de gobierno.

2.2 Alineación Interna: situación en donde los planes de trabajo de las oficinas en el exterior se desprenden de planes estratégicos a nivel ministerial.

La importancia de este hallazgo, desde el punto de vista de la GpRD, es que se comprobó una correlación entre la alineación de los objetivos y el aprovechamiento de recursos, debido a que la gestión institucional se va a dirigir hacia un mismo norte.

Una práctica estandarizada es el desarrollo de las iniciativas, respondiendo a una lógica multianual, con capacidades para entregar reportes de manera anual. Pero también para incorporar iniciativas que nazcan en un contexto de beneficio coyuntural para el país, es decir, se requiere de un modelo que permita flexibilidad.

Los parámetros de alcance y frecuencia señalaron una preferencia por el largo plazo y por compartir los mismos lineamientos para oficinas de los ministerios de relaciones exteriores o equivalentes, ubicadas en capital que para las que se encuentran en el exterior.

La contabilidad de los logros institucionales, arrojó información valiosa, en tanto las buenas prácticas se orientaban a favorecer una contabilidad única institucional. Se observó de manera lineal, que las oficinas en el exterior, apoyan los esfuerzos desde la capital. Lo que implica un sentido de objetivos alineados y metas compartidas. Adicionalmente, las metodologías aplicadas de evaluación repercuten tanto en las oficinas internas como externas de los ministerios o equivalentes, bajo las mismas reglas.

Una vez identificadas las mejores prácticas obtenidas según modelos que tienen incorporada la lógica de GpRD, se conforma la siguiente tabla, para comparar los aspectos identificados, con los que se encuentran en el modelo actual de PPAT, que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 15*Comparación PPAT Vrs. GPRD*

Factor	Buenas prácticas / Modelo GpRD	Modelo PPAT
Marco Jurídico y punto de partida	1.1 Obligatoriedad para el RREE de implementar las mejores prácticas	No
	1.2 Brindar legitimidad a las gestiones a través de un marco de principios nacionales	No
	1.3 Dotar de lenguaje orientado a resultados	Existe espacio para emplear enfoque orientado a resultados
Ciclo de programación de la planificación	2.1 Alineación Interna	Alto nivel de abstracción y generalidad
	2.2 Alineación Externa	Actualmente Hay superposición de PND
Alcance y frecuencia	3.1 Multianual	Anual
	3.2 Flexible	Se pueden hacer modificaciones en el camino.
	3.3 Mismas reglas aplicadas a oficinas internas y externas	No
Contabilidad de logros	4.1 Contabilidad institucional	No hay un portafolio que contabilice el valor institucional generado.

FUENTE: Elaboración Propia

Se desprende de una comparación rápida, que gran mayoría de los elementos encuentran algún grado de incompatibilidad con el modelo de GpRD. Por asociación, no se puede esperar que se obtengan resultados estratégicos producto de la implementación del modelo tradicional del PPAT.

De acuerdo al cuadro anterior, se concluye que este tipo de insumos parecen estar más relacionados con procesos alineados, bajo la definición propuesta anteriormente. Que son multianuales, es decir que ven más allá del corto plazo y preferiblemente dentro del período de una administración de gobierno. Son flexibles, donde no solo exista la posibilidad de cambios, sino que esta pueda ser utilizada a favor de la gestión, incorporando lecciones aprendidas, con una sólida lógica de proceso, que además cuenta con las reglas claras para todos los actores, que tienen metas en común y cooperan entre sí para cumplirlas.

Los PPAT en cuanto, metodología no puede presentar resultados estratégicos, debido a que aborda las gestiones en una generalidad suficiente como para que cualquier gestión encuentre cabida. Mientras que una gestión estratégica, supone priorizar. Sumado a esto, tiene un énfasis centrado en el proceso, es decir, lo importante fueron las gestiones realizadas para obtener el resultado y no el resultado en sí. Por lo tanto no importa lo que se exponga como satisfactorio en el PPAT, realmente no se tiene certeza de su materialización. Sobre esta base de incertidumbre, ningún jerarca puede tomar medidas estratégicas.

Entre los desafíos que existen para poder realizar ajustes en los modelos de gestión, existen factores que se pueden mejorar en el corto, mediano y largo plazo. Pero también factores que son estructurales. Por ejemplo los programas presupuestarios de política exterior, servicio exterior y otros a cargo del RREE, siempre serán evaluados por el MH, en una metodología a cargo del MH. La labor pendiente acá es integrar en la medida de lo posible los sistemas. También la calidad de información reportada y logros adquiridos, bajo una utilización más eficaz de los recursos es posible.

Una de las fortalezas del procedimiento costarricense es el convencimiento de seguir un marco lógico para la medición del cumplimiento de metas de sus oficinas en el exterior. Esto se plantea como una apuesta por cuantificar la gestión y abordarla de una manera eficiente. Como consecuencia, históricamente los PPAT han procurado sistematizarse como herramientas de gestión y evaluación, que proponen un esquema donde hay objetivos específicos que emanan de objetivos generales y sobre las que se reportan actividades, intentando asegurar un hilo conductor en la labor de las oficinas en el exterior. En la práctica, se ha detectado que las oficinas reportan acciones realizadas que mantengan coherencia con lo que se dice en el PPAT, pero no porque se hayan realizado estas acciones *debido* al PPAT. El ejercicio se reduce al cumplimiento de un requisito.

Esta costumbre es evidencia de una “cultura de cumplimiento” en contraposición con una verdadera “cultura de planificación”. La estructura del PPAT facilita esta costumbre dado que solo hay unas 3 fechas importantes en el calendario, en función del rol que desempeñan las oficinas afuera, que son la presentación de medio año, la presentación anual y la propuesta de acciones del siguiente año.

Como se observó, los mecanismos de evaluación que propone el modelo PPAT son poco flexibles y la construcción de nuevas secciones a través de los años, ha vuelto a los PPAT en instrumentos rígidos, complejos, inciertos y con escalas de medición engorrosas.

Se observó que las direcciones u oficinas internas del RREE pueden buscar cumplir un amplio porcentaje de objetivos, relacionados con sus funciones hacia el interior del país, donde no vinculan a las oficinas en el exterior. Al mismo tiempo, asignan una serie de objetivos, donde la oficina en el exterior requiere la cooperación de la oficina interna. En la medida en la que el cumplimiento de objetivos a nivel nacional esté desvinculado con el aporte de insumos por parte de las embajadas,

misiones y consulados, se empieza a crear presión sobre la oficina interna del RREE que debe atender ambas obligaciones.

Los efectos en el corto, mediano y largo plazo son una lucha por recursos, afectación en el tiempo de respuestas, reuniones de coordinación, autorizaciones o vistos buenos, preparación, entrega y devolución de insumos, gestiones administrativas, retroalimentación a los resultados, etc., entre las oficinas internas y externas que pertenecen al RREE.

Esto genera un sistema de islas institucionales donde las embajadas están desconectadas de su centro, que es la capital. Esto es particularmente importante para organizaciones pequeñas donde no se pueden perseguir infinidad de metas, con recursos limitados, como es el caso del RREE.

Una de las debilidades que se detectó al momento de analizar el caso de Costa Rica, es que cuando se le asignan objetivos de manera directa a una embajada, se está limitando el acto político y diplomático, bilateral o multilateral, que existe entre el Estado costarricense y el país receptor (u organización internacional), a una serie de objetivos anuales y cambiantes.

Este tema es central, puesto que actualmente no hay un mecanismo para determinar el valor que genera una oficina en el exterior. Los PPAT para efectos prácticos son complicados de publicar y no necesariamente tienen un proceso de clasificación de la información instaurado.

Sucede lo mismo con la participación ciudadana, en donde el actual formato del PPAT desvincula en gran medida a los costarricenses, a menos de que haya un objetivo orientado a trabajar con la comunidad, lo cual se ha empezado a realizar muy recientemente.

En la mayoría de los casos estudiados, esto es en gran medida evitado mediante una oficina de planificación, presente en el proceso y con la suficiente autoridad para revisar, aprobar o rechazar propuestas, así como devolverlas para revisión. Para los casos de Colombia y El Salvador, se trata donde la figura del Enlace de Planificación en las oficinas internas y externas juega un papel importante.

Según el *status quo* en donde hay riesgos de una lucha por recursos, debido a la presencia de metas de las direcciones por un lado y metas de las oficinas por otro, se tendrá que ejecutar acciones en un contexto de lucha por recursos. Actualmente no hay un intercambio de experiencias buenas o malas en la implementación de acciones para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos. No hay comunicación oficializada entre las embajadas. Impide procesos importantes de retroalimentación.

Se requiere, por lo tanto, recurrir a una metodología que asegure el involucramiento proactivo y estratégico de acciones, que organicen actividades a manera de pasos para lograr una meta clara, idealmente en paralelo a un calendario con responsables asignados.

Conviene por lo tanto identificar una metodología que acomode las recomendaciones según los diferentes momentos de la planificación y que, tomando en consideración la realidad en la que se encuentra inmerso el RREE, utilice las fortalezas institucionales, para generar bienes y servicios de valor poniéndolos al servicio de los costarricenses y capitalizar en legitimación pública. El conjunto de estos elementos, conforma las recomendaciones metodológicas que se abordan en el siguiente capítulo.

Capítulo 5: Propuesta Metodológica

El presente capítulo introduce las recomendaciones metodológicas para la implementación del enfoque de GpRD en los procesos de evaluación de la gestión de las oficinas de Costa Rica en el exterior. La estructura que se desarrolla establece una correspondencia entre cada uno de los hallazgos identificados en la sección anterior y los pasos para su puesta en práctica, a modo de propuestas. Estas recomendaciones son también clasificadas en antes, durante y después de la implementación de un enfoque de GpRD.

5.1 Recomendaciones previas a la implementación.

- A. Establecimiento de herramientas institucionales a nivel del marco jurídico y operativo para el Diseño, Monitoreo, Evaluación y Análisis de Datos de los Programas y Proyectos de Política Exterior del RREE

Esta recomendación se encuentra en línea con la buena práctica y hallazgo 1.1, sobre la obligatoriedad para el RREE de implementar las mejores prácticas. En esa línea, el RREE debe comprometerse a nivel normativo a implementar las mejores prácticas en sus esfuerzos de planificación para los programas y proyectos de política exterior costarricense. Además de revisarlas constantemente y mantenerlas actualizadas.

Este instrumento puede adoptar la forma de una política interna o decreto, que vincule la gestión de la política exterior a un enfoque de GpRD, donde se aborden las diferentes etapas de vida de los proyectos, y que dé origen al Manual para el Diseño, Monitoreo, Evaluación, Análisis de Datos y Rendición de Cuentas de los Programas y Proyectos de Política Exterior del RREE (en adelante el Manual). El cual debe vincularse con los instrumentos en materia de GpRD que existen actualmente.

Este instrumento debe no solo simbolizar la voluntad del RREE de implementar la GpRD entre sus oficinas internas y externas, sino de un reflejo de su compromiso de asumir un rol generador de valor dentro de la institucionalidad costarricense.

Debido a que la propuesta incluye todas las etapas de la vida de un proyecto, esto supone necesariamente que aplica tanto las oficinas internas (despachos, direcciones, departamentos) como las externas (misiones permanentes, embajadas y consulados) del RREE. Como consecuencia, entre las funciones deben contemplarse actuar como un único marco referencial.

El manual también debe ser un marco conceptual. Se espera que el establecimiento de un lenguaje unificado contribuya a evitar regulaciones diferentes para oficinas del RREE en sede central o en el exterior; así como que facilite una comunicación y cooperación robusta entre ambos tipos de oficinas.

En su función de marco conceptual, debe regular pero también desarrollar de manera amplia y clara, el listado de conceptos que sustentará toda la narrativa alrededor de esta nueva planificación, enfocada en resultados. Se recomienda que se aborde el tema de las metas y objetivos e indicadores, donde se refleje una comprensión del problema que se abordará, acompañado de un marco lógico que articule cómo y por qué se espera que las acciones contribuyan a lograr las metas y objetivos del programa/proyecto.

El objetivo del Manual debe ser el establecimiento de una línea clara desde lo que se quiere lograr según los planes estratégicos del RREE hasta cómo se pretende lograr a través de los programas y proyectos que ejecuten las oficinas internas y externas del RREE de manera conjunta, bajo un esquema de **metas compartidas**.

Se recomienda que dentro de este manual, se aborde como mínimo aspectos asociados a la alineación con los pilares de política exterior, y al PND como con estrategias de nivel superior, consideraciones de análisis de coyuntura, aspectos de

conveniencia nacional, generación de bienes y servicios y que detecte claramente el valor generado para la sociedad costarricense de cada uno de los proyectos

Sería recomendable que este instrumento refuerce e implemente la normativa vigente sobre el manejo de información confidencial y privilegiada dentro del RREE, asociada a logro de objetivos en política exterior.

B. Creación de capacidades internas para el manejo y administración de programas y proyectos

Este punto complementa la implementación de las mejores prácticas, también contenida en el hallazgo 1.1. del Capítulo 4. Considerando que la transición hacia una lógica gerencial y de manejo de proyectos, supone el cambio progresivo de paradigma, conviene fortalecer las destrezas que estén asociadas a las ciencias de la administración y manejo de proyectos. Estos esfuerzos deben centrarse en mejorar habilidades asociadas a la comunicación asertiva, colaboración, trabajo en equipo, liderazgo, creatividad, negociación, uso de herramientas, gestión del presupuesto, tiempo, información, talento, etc.

Uno de los resultados esperados con la introducción de destrezas y al tema en general, es contrarrestar la resistencia institucional al cambio e internalizar la nueva gestión en la cultura organizacional. Estas transformaciones no surgen de la creación de un instrumento normativo, sino de la calidad del acompañamiento que se ofrezca, como lo es la capacitación constante.

Este es un llamado principalmente a la Academia Diplomática, Manual María Peralta, en su rol de brazo académico del Servicio Exterior de la República, de manera que el personal del Servicio Exterior y Servicio Civil pueda hacer frente a los nuevos retos que supondría adoptar un sistema como el que se propone. Pero también al Centro de Tecnologías de la Información y Comunicación (CTIC), de manera que en paralelo haya un soporte digitalizado de estas herramientas. El entrenamiento en

materia de manejo y gerencia de proyectos supone una pieza esencial en el éxito de los proyectos y en el cumplimiento en general de los objetivos de política exterior bajo el modelo de GpRD.

C. Implementación de los pilares de política exterior.

Esta sección de la propuesta metodológica se encuentra en línea con el hallazgo 1.2 del Capítulo 4, sobre la importancia de brindar legitimidad a las gestiones a través de un marco de principios y valores nacionales. A pesar de que trata de un tema de implementación, es importante reconocer que se necesitan algunas consideraciones previas, que también son un recurso en la presente investigación para introducir la estructura propuesta.

En la práctica existen avances sobre esta recomendación, por ejemplo actual PEI, habla sobre posicionar los principios y valores nacionales, como su primer objetivo. Sin embargo, esta investigación considera que los pilares de política exterior, aunque sustentan y dan contenido a todas las acciones, pertenecen a una capa mucho más alta de la de la planificación institucional, cuya implementación requiere primero grandes programas generales, que sean abordados por diferentes proyectos. Es decir, al modificar el punto de partida, la propuesta introduce una nueva estructura, orientada de lo general a lo específico.

Operativamente, los pilares de la política exterior deben brindar un marco superior para funcionar como una plataforma de legitimación de los esfuerzos realizados por las oficinas adentro y fuera del RREE.

Habiendo establecido la importancia de estos pilares, en función de su rol como marco de valores, un paso preliminar en la reconstrucción de los procesos asociados con la gestión diplomática, es someter estos pilares a un ejercicio de rigurosidad científica y social, que les brinde actualización y que les articule con las realidades y desafíos de la sociedad costarricense.

El producto esperado de este ejercicio de articulación, es el insumo institucional, para comprender mejor como vincularse con las realidades y desafíos cambiantes de la sociedad, a la cual se pretende entregar soluciones de valor agregado a través de la gestión pública. Una vez realizada esta tarea se puede abordar cómo implementar los pilares.

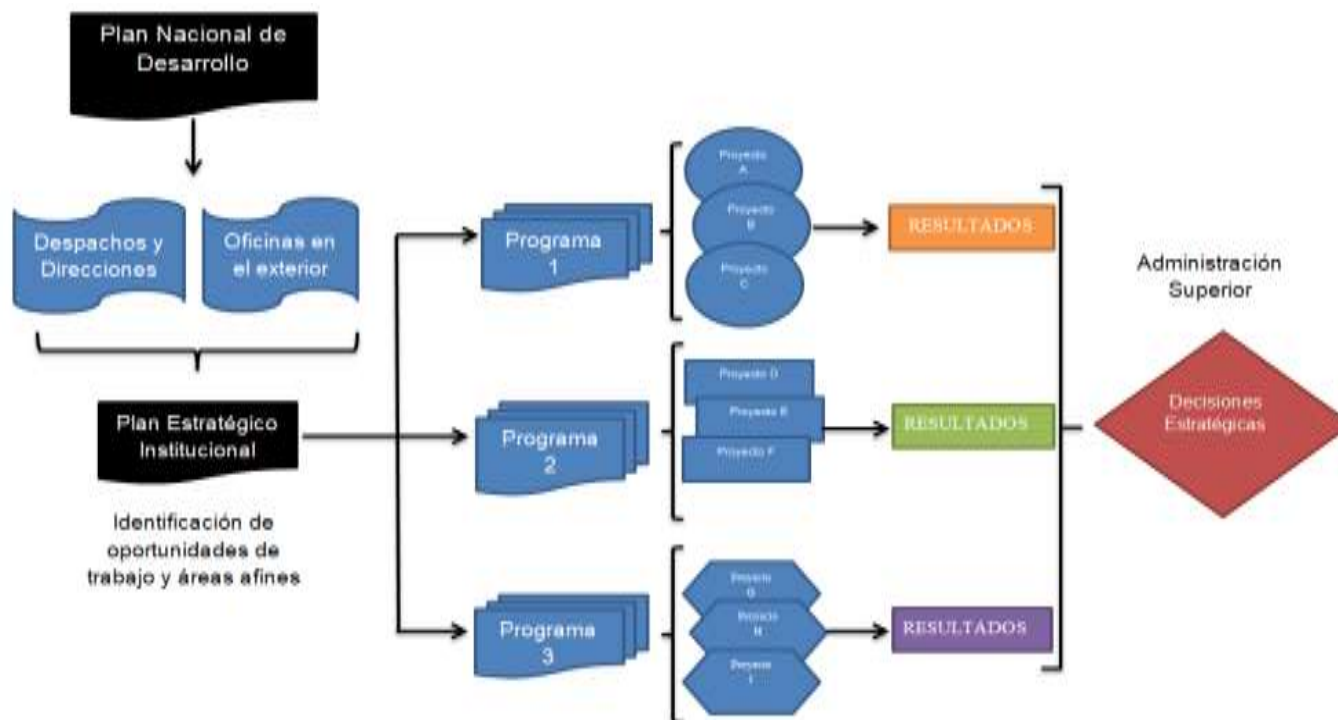
5.2 Recomendaciones al momento de la implementación

D. Ejecución de un plan piloto

Para la implementación progresiva de un enfoque de gestión bajo el modelo de GpRD, conviene que se adquiera varias lecciones aprendidas de previo a un despliegue general en cualquier institución. Esta sección es la puesta en práctica de los hallazgos relacionadas con la alineación interna (2.1), externa (2.2), aplicar una lógica multianual (3.1), flexible (3.2), así como un esquema de metas compartidas (3.3) bajo una misma contabilidad institucional (4.1).

Al tratarse de un plan piloto, conviene que se utilice una muestra manejable y representativa de oficinas en el exterior, que cooperen con la Unidad de Planificación y el Departamento Diplomático de la Dirección General del Servicio Exterior, de manera que luego puedan arrojar algunos elementos para ser utilizados como lecciones aprendidas preliminares.

El diagrama de flujo que se describe en la siguiente figura, corresponde a un ejercicio donde se implementa un plan piloto bajo la metodología de GpRD, para evaluar las oficinas de Costa Rica en el exterior.

Figura 3*Flujograma de Implementación*

FUENTE: Elaboración propia

Esta imagen, se enmarca en la ventaja coyuntural de la pronta publicación de un nuevo PND. También trata de actuar sobre la proyección del peor escenario según las proyecciones realizadas, donde no hay ningún rol propositivo a cargo del RREE en las cadenas de generación de valor nacional.

El proceso de selección y composición de esta muestra puede ser aprovechado para introducir el concepto de la nueva gestión a nivel ministerial, siendo otra oportunidad para contrarrestar la resistencia institucional al cambio, por medio de la divulgación de los pasos y de la incorporación voluntaria de los actores en los procesos, que posiblemente se trate de oficinas en el exterior, donde se desarrollen iniciativas fácilmente identificadas como procesos de generación de valor.

Como elemento orientador de toda la gestión se puede visualizar el próximo PND (2023-2025) y posteriormente un ejercicio conjunto entre los despachos, direcciones (que se denominaran oficinas internas) y oficinas en el exterior (formula que se utilizará para denominar a las embajadas, misiones permanente y consulados en conjunto), en donde luego de un análisis de las metas y objetivos que se desprendan del PND, se determinan los espacios donde se puede incidir y desplegar la gestión de política exterior para crear espacios de valor.

El sistema de consultas e intercambios entre oficinas internas y externas se puede realizar a partir de una red de enlaces de planificación, que colaboren con los correspondientes jefes de misión y directores. El esquema puede tomar la forma de talleres e intercambios, liderados por la Oficina de Planificación o el Departamento Diplomático, posteriormente validados por los Despachos.

El producto de este ejercicio es un nuevo PEI, compuesto por las áreas temáticas y constituyéndose en un limitado número de programas, el cual se sugiere que sea igual al número de pilares de política exterior (en línea con la recomendación metodológica 3) y que se implementarán durante los siguientes 4 años.

Las oficinas en el exterior deberán revisar el resultado final de los programas, que contienen la lista de productos esperados a obtener, estos insumos no serán del todo nuevos, dado que hubo participación de las mismas en el proceso de construcción. Posteriormente, bajo una lógica de ser incluido en un programa, diseñarán su propuesta de proyecto para ser incluido bajo esa iniciativa en particular.

Este ejercicio forma grandes nódulos temáticos que pretenden construir una aproximación global y coordinada sobre un área en particular. La siguiente figura es un flujograma que explica la forma que adoptaría un programa hipotético y su conexión con la generación de insumos estratégicos:

Figura 4

Estructura Propuesta de Programa



FUENTE: Elaboración propia

De la Figura 4 se puede apreciar que un programa resultante del ejercicio en la Figura 3, fue el tema de energía. Sobre este punto se abre un proceso de inscripción de proyectos según la consonancia y oportunidad de valor que mejor exista en los diferentes destinos donde se ubican las embajadas de Costa Rica en el exterior. Para este ejemplo, se escogieron las oficinas ubicadas en Chile, Singapur y Austria, para el abordaje de diferentes proyectos utilizando diferentes energías.

La inscripción total de todos los proyectos bajo un programa va a confirmar el **Portafolio de proyectos** del programa de Energía. Un supuesto adicional es que el Consulado en Chile solo tiene dos personas. Mientras que Viena y Singapur tienen cuatro. En este caso se espera que el reporte de resultados se ajuste según las posibilidades en Santiago, que posiblemente entregue sus resultados en el doble de tiempo que los otros destinos. Estos ajustes son solo posibles debido a la lógica multianual y flexible. Todos podrán reportar sus avances anualmente (si así se prefiere).

Una vez recibidos los resultados, representados con la flecha amarilla, toda la gestión sobre un área en particular se puede sistematizar mejor, identificando las

mejores propuestas por áreas temáticas. Esta estructura facilita la comparación de gestiones y resultados. En tanto pone de relieve fortalezas y áreas de oportunidad, es una manera más pragmática para que la administración pueda decidir en qué áreas intervenir, como paso siguiente.

El proceso de evaluación de cada proyecto en específico, tendrá luego que resolverse de acuerdo a la naturaleza de sus metas e indicadores. En donde actores claves deberán proveer el acompañamiento técnico, para lo cual ya existe un arte de administración de proyectos de donde se deben incorporar las herramientas y adaptarlas a la realidad de la gestión.

En el caso que se representa en la figura anterior, se ejemplifica simplemente la composición de una posición nacional como resultado, basado en el análisis de prácticas energéticas en el mundo y en comparación con la política nacional. Al final del proceso, la retroalimentación puede tomar la forma de promover la posición energética nacional para promocionar nuestro modelo en usos renovables, por ejemplo.

Esta intervención se puede realizar de modo que favorezca las iniciativas donde existen mayores oportunidades de generación de valor. Los insumos y productos estratégicos pueden tomar otro tipo de soluciones. Es decir, suponiendo que existan el programa A y el programa B, en donde repetidamente se prueba el éxito del primero, sumado a la falla constante del segundo. Una movilización de recursos de B a A, sería una decisión estratégica. Es decir, también se podría buscar una optimización de recursos bajo el modelo propuesto.

Bajo los supuestos adecuados y consideraciones políticas y técnicas necesarias, lo mismo se puede decir para la movilización de personal de un lugar a otro, mejor distribución de recursos en la transversalidad de los destinos, lo que al final repercute en un mejor servicio para el ciudadano.

El modelo propuesto supone que si determinado programa reporta un crecimiento importante y sostenido, por ejemplo en diplomacia científica, entonces el RREE se puede perfilar como un gran promotor de los principios de esa área, potenciando los beneficios que esto tiene para la sociedad. Esto se traduce en especializarse en las áreas en donde se tienen fortalezas, dentro de las fronteras de los mandatos legales y constitucionales.

El periodo de tiempo de la implementación del plan piloto deben ser dejado a criterio de la Oficina de Planificación, que debe hacer los cálculos tomando en cuenta la implementación de los proyectos y la recopilación de las lecciones aprendidas que darán sustento a las herramientas propuestas en la recomendación metodológica uno, sobre dotarse de herramientas que instrumentalicen la GpRD, antes de iniciar una transición completa. Esta etapa representa naturalmente el final del plan piloto.

E. Metas compartidas y Enlaces de Planificación.

Esta recomendación va en línea con el hallazgo 3.3, sobre la utilización de las mismas reglas a todas las oficinas del RREE, vinculadas en la gestión de proyectos. La información analizada parece sugerir que para una realidad como la costarricense, se debe impulsar una ejecución sobre metas compartidas. Para efectos del presente trabajo, el concepto de metas compartidas representa una situación donde las direcciones y despachos en sede central tienen a cargo programas, mientras que las embajadas y misiones tiene proyectos que se desprenden de esos programas bajo una lógica de correspondencia entre sí.

Bajo este supuesto, la organización puede funcionar sobre la base de encargados de programas en capital, mientras los jefes de misión pueden adoptar la forma de gerentes de proyectos, asignando en cada oficina un “Enlace de Planificación” que facilite el reporte de la información según corresponda.

Bajo un esquema de metas compartidas, se podría visualizar funcionarios en capital con un “Programa de Desarme” colaborando y asistiendo a las embajadas según diferentes iniciativas como: proyectos de desarme en Latinoamérica – OPANAL (México), proyecto de desarme químico (La Haya), proyecto de desarme nuclear (Viena), proyecto de desarme sobre armas autónomas letales (Ginebra), etc. Que contribuyan a una contabilidad a favor de la institución a nivel ministerial.

Este modelo además propone ventajas que no han sido exploradas en un manera proactiva y sistemática antes, es decir la posibilidad del abordaje de metas regionales, compartidas entre un grupo de oficinas, que supondría la comunicación en horizontal entre embajadas y creando nuevos espacios colaborativos.

F. Capitalizar en las fortalezas existentes: Capacidades y gestiones consulares

Esta recomendación se asocia con el hallazgo 1.3 sobre la dotación de lenguaje a las gestiones. Sin embargo se puede ubicar en varios momentos de la planificación. Para efectos prácticos fue considerada en el momento de la implementación.

Diariamente la red de consulados se vincula de manera directa como un socio importante en los esfuerzos en el exterior, relacionados con protección de personas en estado de vulnerabilidad, reunificaciones familiares, asistencia y protección a menores en el extranjero; otra gran área incluye la facilitación de inversiones y negocios mediante actuaciones notariales, emisión y legalización de documentos involucrados en transacciones o procesos de valor, atracción de turistas, etc. Este tipo de acciones y esfuerzos, escasamente llegan a ser comunicadas.

Por otro lado, hay una apuesta permanente en algunas esferas multilateral, donde los resultados, cuando los hay, son mucho más abstractos y orientados al largo plazo (diez años o más), por ejemplo la entrada en vigor de un tratado, que por lo general, al ser explicado mediante el lenguaje aportado por la administración

tradicional, no permite transferir la importancia del logro al resto de la sociedad, donde puede ser percibido como un acto protocolar.

En términos de GpRD, si se traducen estas gestiones en relación a la producción de bienes y servicios para la sociedad, se está asumiendo un costo de oportunidad muy alto, apostándose una enorme parte de la gestión al largo plazo (multilateral) de donde se obtienen menos bienes y servicios para la sociedad. Al mismo tiempo no se capitalizando las fortalezas que tiene el RREE en el corto plazo (consular) de donde se puede extraer una significativa legitimación entre la sociedad, lo que al largo plazo podría contribuir a reivindicar la institución en el mapa de planificación nacional.

5.3 Recomendaciones después de la implementación

G. Contabilidad Única Institucional: El mapa de valor institucional

Esta recomendación implementa la buena práctica 4.1 que propone la contabilidad de todos los logros institucionales bajo una misma cuenta. El reporte de esta contabilidad viene otorgada por un lenguaje orientado a resultados que es el fondo del enfoque GpRD, por lo que al brindarle contenido y narrativa, se aborda también la recomendación 1.3.

Parte de esta lógica fue adelantada bajo la explicación de metas compartidas y también con el concepto de grupos de proyectos que constituye cada uno de los portafolios de los temas. Siempre bajo esta línea, el grupo de portafolios se va a constituir en el mapa de valor generado por la institución. Que es el paso cualitativo que lleva al siguiente nivel a la memoria institucional que se genera a final de cada año.

El producto esperado en esta etapa, es que los gerentes de proyectos se especialicen en temas determinados, que les permita identificar, proponer y diseñar

líneas base e indicadores robustos que determinen correctamente el éxito de cada programa y proyecto.

El RREE tiene una base de bienes y servicios tradicionales, sobre los que gestiona diariamente, entre ellos se encuentran servicios tradicionales como los consulares, la apostilla y la canalización de becas. Sin embargo, existen servicios no tradicionales, que representan una cantidad significativa del valor generado por la institución.

La recomendación es que se mida a través de los bienes y servicios producidos y se conecte con la comunidad específica que solucionó su necesidad a partir de ellos. Entre los bienes y servicios no tradicionales que actualmente se ofrece para la sociedad y que se destacan por el gran valor que brindan a la sociedad se destacan:

- Cubrir vacíos legales por medio del avance de la cristalización de tratados que cubren determinado tema: protección a la biodiversidad, prohibición de colocar armas en el espacio, etc.
- Cierres de negocio a partir de la intervención diplomática
- Plataformas digitales: Implementación del sistema nacional del Tratado del Comercio de Armas (ATT) para regular la importación o regulación de armas.
- Productos generados a partir de la cooperación internacional: seminarios, cursos, talleres, pasantías.
- Propuestas de ley: Ley nuclear
- Seguridad: por medio de la participación en el congelamiento de activos ante el riesgo de terrorismo, mediante órdenes del Consejo de Seguridad

El empleo de la narrativa correcta en la medición de los logros es particularmente importante con actores claves del país como la Asamblea Legislativa. Es urgente que se establezca un enlace legislativo, que cabildee y represente los intereses institucionales en este Poder de la República.

El producto de esta contabilidad, en la medida que sea eficientemente comunicada a la población, es el proceso por el cual se reincorpora el RREE a los procesos de valor de la sociedad. Es decir, el producto deseado de este ejercicio es coadyuvar a una reivindicación del Ministerio, en su llamado a desempeñar un papel activo en la generación de valor para la sociedad costarricense.

Capítulo 6: Consideraciones Finales

La incorporación de elementos de GPRD en los PPAT no parece lograrse mediante una incisión de su formato. Esta aproximación quirúrgica ha sido el principal enfoque con el que las autoridades se han aproximado al tema los últimos 9 años. Antes de su digitalización, esto se tradujo en agregar o quitar una columna de una tabla de Word.

La digitalización ofreció otra serie de beneficios, pero también de retos. Más alarmantemente, no atendió de manera prospectiva los riesgos de no introducir un enfoque que diera respuesta a una población cada vez más crítica sobre la utilización de los fondos públicos y con necesidades apremiantes, en donde el RREE tiene una valiosa oportunidad de contribuir.

Se concluye que la posibilidad de que la institución haya entrado en un estado de confort e inercia donde tampoco sabe cómo asumir un rol preponderante, es posible. No existe un sistema de alertas tempranas para avisar que la labor en función del valor de la sociedad no se está haciendo, sino simplemente se ve una institución desapareciendo de los mapas colectivos de interés.

Si se toman los últimos reportes tanto de Hacienda como de MIDEPLAN, se va a observar un cumplimiento satisfactorio y del 100% de las metas. Esto es debido a un arreglo técnico y numérico en el indicador que solo le exige al RREE que cumpla un determinado número de acciones, sin revisar el fondo o importancia de esas acciones, ni mucho menos el bienestar generado en la población. Sin detrimento de que exista alguno.

La reestructuración debe darse a nivel de proceso. Para incorporar el enfoque de la GPRD en los PPAT, según lo propuesto en la pregunta de investigación, se necesita, a parte de las consideraciones técnicas, la profunda convicción de que la

política exterior y la función diplomática son generadores naturales de valor para la sociedad.

La postura teórica donde la política exterior es una extensión de la política interna, según la cual un Estado traslada los principios y valores que considera importantes a la arena internacional, sigue siendo válida si se incorpora un enfoque de GpRD; donde los procesos que tienen como resultado la legitimación pública, gracias a su creación de valor en el interior del país, también podrían generar legitimación para la labor de las oficinas en el exterior, en tanto estas estén vinculadas con los principios orientadores de esa misma sociedad.

Entre más temprano se acepte que existe un reto histórico que ha venido arrastrando el RREE, de traducir su gestión en términos de valor e importancia, tanto para la población como para el resto de la institucionalidad costarricense, más temprano se iniciará el debate sobre cómo cercar este vacío. La presente propuesta metodológica considera dar por iniciado este debate.

Una conclusión a la que apunta esta investigación, es que de seguir aplicándose el enfoque clásico y agotado de la administración tradicional, esto aceleraría el proceso de desmantelamiento del capital acumulado por el RREE y transferido a sectores donde las gestiones encuentran asidero en la métrica de atribución de importancia que juzga la sociedad con respecto a su escala de valores.

Esta investigación insiste en que resulta impostergable determinar la composición de esta escala de valores y principios a los que la sociedad costarricense realmente atribuye importancia y validar la gestión en la medida de lo posible en función de esos valores, generando así un vínculo con los ciudadanos y una conexión con la gestión.

Existen ejemplos paradigmáticos a través de la historia: basta decir “libertad, igualdad y fraternidad” para entender que se está haciendo alusión a Francia. El RREE

está llamado a defender los intereses nacionales en el exterior y es la primera institución a tener presente estos valores; por lo tanto, es un deber del RREE tener dilucidados de manera diáfana los conceptos que deben imperar en el quehacer institucional, teniendo como consecuencia un retorno de la institución al centro de la sociedad costarricense.

Se debe por lo tanto, apoyar los ejercicios institucionales que revisan, actualizan y definen el marco filosófico o moral de una organización y sobre el que se construye su visión y misión. Este marco moral debe estar vivo en la cultura de la organización.

El beneficio que deviene de la conexión entre los grandes principios y la gestión tiene además, implicaciones de legitimidad pública, pues inicialmente se orienta hacia la institución y su labor, pero que se hace luego extensiva a sus funcionarios y principalmente sus jerarcas. Esta es una conversación que requiere mayor análisis, pero que debe insertarse en el debate de crisis fiscal y las propuestas sectoriales que apuestan por la reducción del Sector Público, congelamiento de plazas y cierre de oficinas en el exterior.

En la práctica los objetivos reales de una embajada en el exterior deben responder a altos criterios políticos de mutua conveniencia nacional, a motivos de discrecionalidad diplomática, a una coyuntura especial y que en general estén orientados a una relación de muy largo plazo. Estos motivos, no encuentran una correcta introducción en un documento PPAT.

Costa Rica tiene entre su acervo de relaciones diplomáticas vínculos con naciones alrededor de 200 años de historia diplomática, se entiende que los objetivos de Costa Rica de estar presente en estos países responden a intereses que no se pueden reducir a los próximos doce meses.

Siendo Costa Rica una democracia de más de 200 años, este ejemplo se aplica para su entorno inmediato en Centroamérica, Latinoamérica y muchas otras naciones con quienes se comparte una relación de trascendencia centenaria.

En este sentido, seguir una lógica de proyectos supone ventajas puesto que se entiende que para efectos operativos, de control y evaluación, el objetivo de una embajada es siempre desarrollar de la mejor forma los proyectos que tenga a su cargo

Existe una diferencia en tanto los objetivos están asignados a un proyecto (no a una oficina). Esta sutileza es importante debido a que dota a la Embajada de una apropiación de proyectos de los cuales es responsable, de acuerdo con las prácticas de gestión gerencial impulsadas por la GpRD. Este nivel de maniobra no está siendo aprovechado actualmente por Costa Rica.

Los cambios y reajustes en los objetivos de un portafolio de proyectos tienen una narrativa más manejable que cambios en los objetivos de una Embajada. Hablar de objetivos de una Embajada está ligado con la razón de ser de una oficina y de la justificación de su presencia en el Estado receptor.

La respuesta a esta justificación debe ser sustentada no por los objetivos que tenga asignada una oficina, sino por el valor público que esta genere para la sociedad costarricense. A su vez, este valor puede ser medido según los resultados de los proyectos, no del cumplimiento de actividades en determinado objetivo en un año.

Las fortalezas del modelo PPAT responden a requerimientos orientados al control de la gestión y a la administración tradicional de décadas anteriores. La administración tradicional ha sugerido que gestiones importantes actualmente realizadas, sean contabilizadas por medio de su reducción a reuniones realizadas, visitas, actos protocolares o envíos de notas. El RREE debe acelerar el proceso por el cual se desmarque de este tipo de gestión y contabilidad.

En prospectiva, el futuro que se desea para el Servicio Exterior costarricense, debe ser formado a partir de las acciones y decisiones que articulen los esfuerzos institucionales actualmente. Si se desea contar con representaciones diplomáticas dotadas de recursos, personal y colocadas al centro de la gestión nacional, el RREE debe empezar a posicionar la narrativa correcta.

Por medio de esta investigación se puede concluir que las modificaciones destinadas a mejorar los procesos de evaluación de la gestión de las oficinas en el exterior de Costa Rica, están necesariamente vinculadas con los procesos de gestión del Ministerio en general.

Las regulaciones ya existentes por parte de órganos contralores que tienen competencias para fiscalizar algunos procesos y resultados, como la CGR, el MH, MIDEPLAN, etc. Que además tienen sus propios formatos de medición. Tienen pendiente evolucionar. Los progresos en esta área de control deben estar orientados a integrarse para aumentar la eficacia de la gestión pública y requieren de más investigación.

Los siguientes pasos también deben abordar la gestión desde el contenido presupuestario, con enfoque de GpRD, lo que comúnmente se denomina Presupuesto para Resultados en Desarrollo (PpRD). Así como el diseño de herramientas digitales que acompañen los procesos de gestión.

Referencias Bibliográficas

Fuentes Digitales e Impresas

Bennet, J. (2017). *Three Papers on Diplomacy*.
<https://search.proquest.com.una.remotexs.co/docview/1968663366/fulltextPDF/8F755A387D114723PQ/1?accountid=37045>

BID et al (2018) Herramientas y Técnicas para la gestión de Proyectos en Desarrollo PM4R.
https://indesvirtual.iadb.org/file.php/1/PM4R/Guia%20de%20Aprendizaje%20PM4R%20SPA.pdf?fbclid=IwAR0_17MRzWGU-xgLta1HregQQYcDu4V8vVnAga7GbhPdR2dJ0QbezaNZ-ig

Congreso de los EEUU (2016) Program Management Improvement Accountability Act.
<https://www.congress.gov/114/plaws/publ264/PLAW-114publ264.pdf>
 Recuperado el 22 de mayo de 2022, 14:26.

Contraloría General de la República. (2013). Informe de los Resultados de la Auditoria de Carácter Especial sobre la Rendición de Cuentas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2013/SIGYD_D_2013003372.pdf

Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional de Colombia (2021) Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Recuperado el 26 de junio de 2022 en
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3?t=1638367931337>

Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional (2021) Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Recuperado el 26 de junio de 2022 en

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38054865/Marco+General+Sistema+de+Gesti%C3%B3n+-+Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+-+Versi%C3%B3n+4+-+Marzo+2021.pdf/9e55fdf6-ef4d-2fd7-36c7->

Departamento de Estado de los Estados Unidos de America (abril, 2018) Department of State Program and Project Design, Monitoring and Evaluation 18 FAM 301.4.

Recuperado el 27 de abril de 2022

en <https://fam.state.gov/FAM/18FAM/18FAM030104.html>

Departamento de Estado EEUU (2021) Fiscal Year 2021 Agency Financial Report

Recuperado el 2 de junio de 2022 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/FY-2021-Agency-Financial-Report-508.pdf>

Departamento de Estado de los Estados Unidos de America (2020) Fiscal Year 2021

Annual Performance Plan FY 2019 Annual Performance Report

https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/FY-2021-APP-FY-2019-APR_State_USAID_FINAL-508.pdf

Departamento de Estado EEUU (2021) Joint Strategic Plan, Fiscal Year 2022 - 2026

U.S. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/Final-State-USAID-FY-2022-2026-Joint-Strategic-Plan_29MAR2022.pdf

Departamento de Estado EEUU (2021) Congressional Budget Justification Department

of State, Foreign Operations, and Related Programs. Recuperado el 2 de junio de 2022 en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/05/FY-2022-State_USAID-Congressional-Budget-Justification.pdf

Departamento de Estado EEUU (2022) Congressional Budget Justification Department

of State, Foreign Operations, and Related Programs. Recuperado el 2 de junio

de 2022 en https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/05/FY-2023-Congressional-Budget-Justification_Final_508comp.pdf

Dirección General del Servicio Exterior – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2015). *Guía para completar el plan prioritario anual de trabajo 2016 de las embajadas o misiones de Costa Rica en el exterior.*

Franciskovic, J. (2013). *Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas.*
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2077188613700283>

Función Pública del Gobierno de Colombia (2021) Presentación General Modelo Integrado de Planeación y Gestión Recuperado el 26 de junio de 2022 en https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587893/2019-05-16_Presentacion_general_mipg.pdf/eb964313-8519-6642-c0ef-886ce308eebc?t=1559248280957

García, R. y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe.*
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Gobierno de El Salvador (2019) Plan Cuscatlán. Recuperado en https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_modernizacion_del_estado.pdf

Hawkesworth, I. et al. (2013). *Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility.*
<https://ideas.repec.org/a/oec/govkaa/5k44tpx5bl48.html>

Jara, E. (2013). *La Función Diplomática*.
<http://www.digitaliapublishing.com.una.remotexs.co/visor/25569>

Melo, L. (2004). *Diplomacia Contemporánea, Teoría y Práctica*.
<http://www.digitaliapublishing.com.una.remotexs.co/visor/39349>

MIDEPLAN (2016) *Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/manuales-referencias>

MIDEPLAN. (2012). *Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/manuales-referencias>

MIDEPLAN, et al (2016) *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*.
https://www.hacienda.go.cr/docs/5b61d2fe3e3ba_Marco%20conceptual%20y%20estrategico%20para%20el%20fortalecimiento%20de%20la%20GpRD%20en%20Costa%20Rica.pdf

MIDEPLAN (2016). *Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*. MIDEPLAN.
https://documentos.MIDEPLAN.go.cr/share/s/Tc1cuf30TOWL8_jBSxdl8Q

MIDEPLAN (2017). *Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación*.
https://documentos.MIDEPLAN.go.cr/share/s/eNT78skbSRuHkTWV_Yr9rw.

MIDEPLAN (2002) Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006 Víctor Manuel Sanabria Martínez. Consultado en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/370>

MIDEPLAN (2006) Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 Jorge Manuel Dengo Obregón. Consultado en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/371>

MIDEPLAN (2011) Plan Nacional de Desarrollo 2011- 2014 María Teresa Obregón Zamora. Consultado en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/372>

MIDEPLAN (2015) Plan Nacional de Desarrollo 2015- 2018 Alberto Cañas Escalante. Consultado en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/373>

MIDEPLAN (2019) Plan Nacional de Desarrollo 2015- 2018 Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario Consultado en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/374>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). *Memoria Institucional 2018 – 2019 Administración Alvarado Quesada.*
<https://www.rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=1113>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2018). *Memoria Institucional 2017 – 2018 Administración Alvarado Quesada.*
<https://www.rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=1113>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2017). *Memoria Institucional 2016 – 2017 Administración Alvarado Quesada.*
<https://www.rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=1113>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Auditoría General. (2019). Informe de Seguimiento Emitidas por la Auditoría General 2019 – 2020.
<https://www.rree.go.cr/?sec=transparencia&cat=informes&cont=881>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y su Fondo Rotatorio (2021) Informe de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio 2021. Recuperado el 26 de junio de 2022 en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/informe_de_gestion_2021.pdf
- Morales, L. (2004). *Diplomacia Contemporánea, Teoría y Práctica para el ejercicio Profesional*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Mundial. (no indica). Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Balance 2019 – Estado de la Nación, Fortalecimiento de la Democracia*. <https://estadonacion.or.cr/informes/#>
- Rana, S. (2004). *Economic Diplomacy in India: A Practitioner Perspective*. <http://content.ebscohost.com.una.remotexs.co/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=11853420&S=R&D=bsu&EbscoContent=dGJyMMvi7ESeprA4zOX0OLCmsEiep7JSs6i4TbOWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGvsEuxqbFMuePfgex44Dt6fIA>
- Rana, S. (2004). *Performance Management in Foreign Ministries*. https://agora.mfa.gr/images/pdfs/Performance_management_in_Foreign_Ministries.pdf
- Rana, S. (2004). *The 21st century ambassador, plenipotentiary to chief executive*. *Diplomacy/Rana_the_21st_century_ambassador.pdf*.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (2017). Directriz 093 sobre la Gestión para Resultados en el Desarrollo, Dirigida al Sector Público,

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85438&nValor3=110467&strTipM=TC

Oficina de Inspecciones DOS (2018) Inspection of Embassy San Jose, Costa Rica April 2018 Bureau of Western Hemisphere Affairs
https://www.stateoig.gov/system/files/isp-i-18-13_0_0.pdf

What is Project Management? (2022) <https://www.pmi.org/about/learn-about-pmi/what-is-project-management>. Recuperado el 22 de mayo de 2022, 16:30

Pulse of Profession 2018 (2018) Project Management Institute. <https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/pulse/pulse-of-the-profession-2018.pdf> recuperado el 22 de mayo de 2022, 15:57

Noticias

President Barack Obama Signs the Program Management Improvement and Accountability Act (2016) Project Management Institute.
<https://www.pmi.org/about/press-media/press-releases/president-barack-obama-signs-the-program-management-improvement-and-accountability-act> recuperado el 23 de mayo de 2022 a las 11:35