

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**“EL PROCESO DE REGISTRO DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EN LA DIRECCIÓN DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MINISTERIO DE
AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)”**

NURY BENAVIDES CALVO

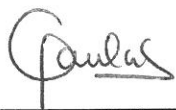
**Informe Final de Práctica Profesional Dirigida para optar por el grado de
Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y
Gerencia de la Cooperación Internacional**

**Heredia
Febrero, 2017**

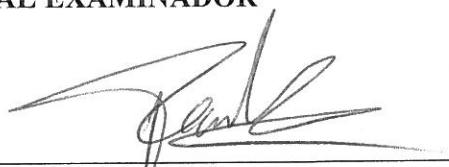
**“EL PROCESO DE REGISTRO DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL NO REMBOLSABLE DE LA DIRECCIÓN DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE
Y ENERGÍA (MINAE)”**

PRÁCTICA DIRIGIDA de graduación para optar por la Licenciatura en
Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la
Cooperación Internacional.

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR



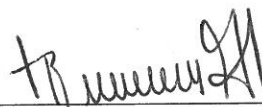
Licda. Paula Cubillo Segura
Representante del Decano
Facultad de Ciencias Sociales



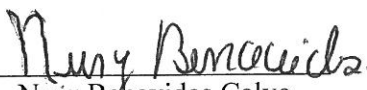
M.Sc. Frank Salazar Chacón
Representante Unidad Académica
Escuela de Relaciones Internacionales



M.Sc. Saskia Rodríguez Steichen
Supervisora



Lic. Rubén Muñoz Robles
Lector



Nury Behavides Calvo
Sustentante

DEDICATORIA

A MIS PADRES

RESUMEN

A través de la presente Práctica Profesional Dirigida, se buscó fortalecer la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en el proceso de registro de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable, que lleva a cabo. En el entendido de que los resultados promuevan acciones tendientes a mejorar los procedimientos internos en esta materia y que se puedan generar herramientas que permitan potencializar la gestión de la cooperación, como apoyo a la labor que realiza el MINAE para el cumplimiento de su propósito institucional.

Por otro lado aportó líneas de investigación a la Escuela de Relaciones Internacionales, ya que los resultados posibilitan desarrollar acciones estratégicas que combinen aspectos relacionados con la cooperación internacional y la gestión de la administración pública en esta materia, con el fin de poder orientar la toma de decisiones.

DESCRIPTORES

Cooperación Internacional no reembolsable Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
Dirección de Cooperación Internacional del MINAE. Manual de Procedimientos para gestionar proyectos de cooperación internacional no reembolsable . Registro de proyectos.

AGRADECIMIENTOS

Hacer un trabajo final de graduación es la fase más ardua, la que más demora y la que suele poner los escollos más difíciles de remontar. Este texto es la síntesis de un proceso que ha implicado numerosos esfuerzos personales y colectivos, pero en el que también han surgido muchas satisfacciones y oportunidades.

Destaco el valioso acompañamiento de las personas que me asesoraron, en el arduo camino de la investigación: a mi tutora M.Sc. Saskia Rodríguez Steichen por el apoyo recibido a lo largo de mi experiencia académica, la cual ha sido muy gratificante. A mi supervisor licenciado Rubén Muñoz Robles, por el tiempo y conocimientos compartidos. Gracias por aceptar el reto y abrir un espacio en sus ajustadas agendas.

Igualmente hago extensivo este agradecimiento a la M.Sc. Patricia Bolaños Chacón por su guía y ayuda puntuales en el trabajo de campo y a todo el equipo de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE.

En forma más personal, agradezco el apoyo incondicional y solidario de Álvaro, que le da un significado especial a la condición de amistad. A mis padres, un profundo agradecimiento, con la promesa de seguir siempre adelante.

Por último, desearía destacar que este aporte investigativo es una aproximación al tema de estudio, es decir, podría ser ampliado, discutido e incluso modificado en algunas áreas. Es una oportunidad para aprender, ampliar nuestras perspectivas, formular interrogantes y explorar nuevos caminos. Esa es la huella que deja este trabajo en mi recorrido personal y académico.

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	ii
RESUMEN.....	iii
DESCRIPTORES.....	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
 INTRODUCCIÓN.....	 1
A. JUSTIFICACIÓN.....	3
B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
C. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN APLICADA.....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos	10
 CAPITULO 1: DISEÑO DEL TRABAJO	 13
A. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	13
1. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	14
 CAPITULO II: LUGAR DE LA PRÁCTICA.....	 22
A. DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MINAE.....	22
<i>i. Misión.....</i>	<i>22</i>
<i>ii. Visión</i>	<i>22</i>
<i>iii. Funciones</i>	<i>22</i>
<i>a. Distribución operativa de trabajo.....</i>	<i>24</i>
<i>b. Gestión interna de cooperación internacional no reembolsable.....</i>	<i>24</i>
B. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN	25
1. Objetivos del Manual de Procedimientos.....	26
<i>a. Alcance del Manual</i>	<i>26</i>
<i>b. Delimitación del análisis del manual</i>	<i>27</i>
 CAPITULO III: PROCESAMIENTO DE DATOS RECOLECTADOS.....	 28

CAPITULO IV: ANÁLISIS DE DATOS.....	34
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
A. CONCLUSIONES.....	52
B. RECOMENDACIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.....	58
ANEXOS	61

INTRODUCCIÓN

El trabajo final de graduación constituye la culminación de un proceso de formación académica y profesional con el que se contribuye a ampliar el conocimiento de manera creativa y consistente según los principios de la investigación académica, (TFG; 2009).

Para concluir con este proceso, se escogió la Práctica Dirigida como modalidad de graduación (Ibídem artículo 8.5) al considerar que facilita la oportunidad de colaborar con una institución en donde se puede aplicar el conocimiento teórico adquirido durante los años de estudio. De igual forma, se busca desarrollar habilidades y destrezas en torno a un problema de conocimiento.

Para lograr este objetivo, se buscó el permiso de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), la cual contribuyó abiertamente con todas las premisas, así como con cada una de las solicitudes efectuadas durante el proceso de investigación.

La apertura de la DCI facilitó conocer la participación estratégica que esta dependencia tiene dentro de la estructura organizativa del MINAE, así como su relación con sectores gubernamentales y de población que suelen ser abordados por la Cooperación Internacional no reembolsable en Costa Rica.

Esta modalidad de cooperación tiene la particularidad de no implicar endeudamientos ni garantías soberanas para Costa Rica,¹ asimismo, las donaciones recibidas son utilizadas como complemento de los recursos que utiliza el MINAE.

La garantía soberana debe ser entendida como la acción en la que el Estado, representado por el Poder Ejecutivo, se obliga a cumplir con las obligaciones de pago relativas

¹. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Disponible http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_detalle.aspx?param1=PRR¶m6=1&nDictamen=17572&strTipM=R. Consultado 19 setiembre 2016.

a la amortización de capital, pago de intereses, comisiones o cualquier otra obligación que derive del crédito suscrito por otro organismo público (Procuraduría General de la República).²

Las conversaciones sostenidas con el Sr. Director de la DCI, el Lic. Rubén Muñoz Robles, facilitó explorar desde el inicio del trabajo las actividades que esa dependencia realiza. Asimismo, permitió seleccionar el sitio de práctica en el departamento de Proyectos donde se realiza el registro de la cartera de proyectos para su debida administración, control e informe a los responsables de las tomas de decisiones en el MINAE.

Para la Universidad Nacional, esta práctica facilitó continuar con abordajes académicos iniciados por investigadores, docentes y estudiantes de la Escuela de Relaciones Internacionales de esta universidad estatal, que buscan con este tipo de interacción, desarrollar líneas de investigación y análisis sobre el estado en que se encuentran las oficinas de cooperación internacional del sector público de Costa Rica, así como investigar sobre la gestión y administración de los recursos de cooperación internacional no reembolsable.

Estas interacciones entre la academia y el sector gubernamental posibilitan reforzar alianzas en el ámbito público y académico. Tanto una coordinación institucional como un trabajo articulado posibilitan mejorar y optimizar la eficiencia, la apropiación y la alineación de dichas oficinas en cuanto a una planificación más integrada (Carvajal, et al; 2016).

Este informe expone a discusión los resultados de la práctica profesional efectuada por la autora en la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). La práctica profesional, se realizó en esta instancia en un período que abarca desde el 1 de febrero del 2016 hasta el 30 de noviembre del 2016.

².Disponible en

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18307&strTipM=T.

A. JUSTIFICACIÓN

El sistema de cooperación dirigido al desarrollo internacional divide tradicionalmente a los países receptores de ayuda externa en función de clasificaciones, cuyo principal criterio de división es la renta per cápita nacional. Costa Rica ha sido calificada dentro del grupo de países de renta media alta. Eso la convierte en un receptor no prioritario de la cooperación internacional (MIDEPLAN 2007, Banco Mundial 2015).³

La cooperación internacional no reembolsable es una fuente de recursos complementarios importante para países que, como Costa Rica, a pesar de ser una nación catalogada de renta media alta por instancias como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sigue requiriendo los aportes de la ayuda externa, (MIDEPLAN 2007).

Estos aportes permiten desarrollar programas y proyectos que usualmente son inaccesibles para los órganos y entes públicos del Estado, tanto por los límites presupuestarios nacionales como por la dificultad del Gobierno de asumir todos los retos y necesidades con sus propios recursos (MIDEPLAN 2007, POLCI 2014-2022; 32-33).

Acorde con el marco de la agenda de desarrollo, a partir de 2015 la nueva arquitectura y las dinámicas de cooperación internacional están tendiendo a la disminución y concentración geográfica de los recursos externos hacia países de menor desarrollo relativo o renta baja, así como a los más endeudados.(MIDEPLAN 2007).

En términos de estos flujos Costa Rica ha experimentado un descenso sistemático en la cooperación internacional no reembolsable a partir de los años noventa, llegando a su punto más bajo en 1997 con 8,6 millones de dólares. Los 10 años siguientes -en promedio- la recepción de recursos se cifró en el orden de 56 millones de dólares por año.

³. Banco Mundial. Disponible en <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>. Revisado el 9 de setiembre 2016.

En los años 2007 y 2010, - más de una década luego- el país logra recibir más de 100 millones de dólares (factor China y otros) para volver finalmente a los promedios tradicionales situados en el orden de los 56 millones de dólares anuales (POLCI 2014-2022; 32-33).

La coyuntura plantea un panorama complejo para Costa Rica en momentos en que debe adaptarse a la disminución sensible de los flujos financieros de cooperación, o bien, a la canalización por otras vías que no son las utilizadas por el gobierno central (MIDEPLAN, 2007;12). Esto representa un reto para el país debido a que todavía requiere de cooperación, especialmente de tipo no reembolsable, al ser un instrumento fundamental para el logro de los objetivos de desarrollo (MIDEPLAN 2007).

De acuerdo a declaraciones del Sr. Manual González, Canciller de la República y la Sra. Olga Marta Sánchez, titular del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) -Administración Solís Rivera 2014-2018-, Costa Rica está haciendo esfuerzos por mejorar y fortalecer la gestión estratégica de la cooperación internacional e impulsar un sistema nacional de cooperación internacional que sea: articulado, proactivo; que garantice la administración de los recursos de una manera eficiente, ordenada y debidamente canalizado a través de las instancias adecuadas, con el fin de optimizar el adecuado manejo.

De manera tal que rinda cuentas de sus verdaderos resultados y que estos se plasmen en un verdadero impulso al desarrollo del país (MIDEPLAN 2015).⁴

Una cooperación bien gestionada, como señala Lahera, (2000: 221-22), sirve a los países en desarrollo para captar recursos hacia sectores de la sociedad que requieren atención y para aumentar las capacidades internas. Por ello, los estados deben realizar esfuerzos estatales y privados para entregar información de calidad sobre la administración que hagan de los recursos y acciones de cooperación, conforme al fin público (Lahera 2000; 221-22). Esto permite aumentar la participación y la transparencia.

⁴. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible <http://gobierno.cr/costa-rica-establece-politica-de-cooperacion-internacional/>.<http://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1352>. Revisado:6 setiembre, 2016.

A pesar de lo expuesto, Costa Rica ha tenido una dinámica institucional que todavía no logra suficiente cohesión y coordinación respecto a la cooperación que recibe. Algunos de estos problemas han sido señalados en el Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005 realizado por el MIDEPLAN (2007), en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en su eje de reforma institucional y en los resultados de investigación realizados por Carvajal, et al., (2016). Dentro de los aspectos que se señalan, se destaca la duplicidad de peticiones de ayuda solicitada por las diversas instituciones y la existencia de proyectos que repiten los mismos temas, entre otros.

Estas deficiencias en la gestión duplican las competencias institucionales y las labores que realizan los donantes (MIDEPLAN) que, como señalan Carvajal, et al. (2016) en su investigación pueden generar desorden, dispersión de los recursos y entorpecer el desarrollo de otras alternativas de demanda de la cooperación, lo cual pondría en riesgo el aprovechamiento de la colaboración externa que recibe el país, la rendición de cuentas y la toma de decisiones de forma oportuna, que asegure la canalización de las acciones y recursos económicos (Carvajal et al; 2016).

Diversos pronunciamientos de la Contraloría General de la República han enfatizado en la necesidad de mejorar y ordenar la administración de estas donaciones y optimizar su inserción de acuerdo a las prioridades de desarrollo del país (Contraloría General de la República 2012).

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como rector interno nacional en materia de cooperación internacional no reembolsable junto a otras instituciones,⁵ realizó en los últimos diez años un proceso de reflexión y análisis sobre este tema. Como resultado se elaboró la Política de Cooperación Internacional 2014-2022 (POLCI), dada la importancia estratégica que esta tiene para avanzar en procura de consolidar

⁵. Incluyó los aportes y la coordinación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del sector público descentralizado e institucional, Defensoría de los Habitantes y las 5 universidades públicas, como actores directos. Como actores indirectos sectores no gubernamentales, privados, gobiernos locales, agencias de cooperación y organismos internacionales.

la agenda de necesidades (POLCI 2014-2022;3). La misma fue presentada por el gobierno de Costa Rica en marzo del 2015.⁶

Según lo manifestaron el Canciller Gonzáles y la señora Sánchez, el documento se estructura con una visión integral que busca entre otros, ordenar y ejecutar con eficiencia los recursos que arriben o salgan del país por ese rubro (Ibídem, 2015). Su fin es aumentar la difusión de la información, así como este tipo de programas financiados y sujetos a los recursos de control estatal y establecer reglas clara para tratar de disminuir la duplicidad y atomización de programas y proyectos financiados con estos recursos externos, sujetos a las normas de control estatal (MIDEPLAN 2014 y 2015).

Por tanto las oficinas de cooperación internacional del sector público creadas por los gobiernos⁷ son las designadas por el Poder Ejecutivo para ordenar y alinear la gestión de la cooperación de las instituciones, con los objetivos que busca la POLCI.

Estas oficinas, según sus competencias, deben vigilar los cumplimientos y establecer los mecanismos operativos institucionales para perfeccionar las actividades de control necesarias, con tal de garantizar razonablemente la correcta administración de los proyectos, planes, programas y fuentes de cooperación que la institución emprenda. La consistencia y la calidad de los registros que estas lleven a cabo proveerá inventarios: medibles, verificables y reportables, que soporten la labor del sistema de gestión.

Esto permite dar cuenta de dónde se invierten los recursos y qué resultados están dando dentro de las entidades públicas. Por tanto, son las instancias llamadas a coadyuvar en las acciones contempladas en la Política de Cooperación Internacional hacia una mejor gestión de los fondos y de resorte directo del MIDEPLAN, de acuerdo a la normativa nacional Decreto N°35056-PLAN-RE.

⁶. Gobierno de Costa Rica. Disponible <http://gobierno.cr/costa-rica-establece-politica-de-cooperacion-internacional/>. Revisado: Setiembre 19, 2016.

⁷. Artículo 15 del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N°5525 del 2 de mayo de 1974 N° 35056-PLAN-RE.

En el país existen instituciones que, por su misma dinámica de acción, al tener mayor presencia en la gestión y acceso a recursos externos, los convierte en receptores importantes de cooperación internacional. Una de estas instituciones es el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), cuyo fin es contribuir al cumplimiento de las competencias y alcanzar sus propósitos institucionales, conforme lo establece la Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones N° 7152.

Por ello acude en muchos casos a la cooperación internacional para ejecutar proyectos de cooperación técnica y financiera en materia ambiental. Por esta razón se ha convertido en un canalizador importante de recursos de cooperación internacional, específicamente la no reembolsable (POLCI 2014-2022; 28).

La situación descrita representa un reto para la DCI del MINAE ya que le implica la necesidad de tener adecuados registros, dentro de los mecanismos operativos institucionales, para buscar disminuir la duplicidad de peticiones de ayuda o bien, que se repitan proyectos en los mismos temas. De manera tal que mejore la coordinación respecto a los recursos de cooperación que ingresan por ese rubro, coadyuvando en la rendición de cuentas hacia una adecuada gestión de los fondos, en conformidad al mandato establecido.

Una ventaja es que permite que el MIDEPLAN conozca la situación de gestión interna que tienen las oficinas dedicadas a estas funciones dentro de la institución pública y saber cómo están organizadas para apoyar su fortalecimiento y facilitar el control en esta materia (Carvajal, et al 2016).

Esta práctica profesional se enfocó en describir la forma en que se lleva a cabo el proceso de registro de los proyectos financiados por la cooperación internacional no reembolsable en la DCI, y señalar las principales variables que pueden afectar en su eficiencia para sistematizar y transferir información de calidad respecto al estado real de los proyectos y la rendición de cuentas a los órganos contralores a los que está sujeto el MINAE.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Dirección de Cooperación Internacional (DCI) tiene a su cargo orientar, coordinar, y dar seguimiento a los recursos externos que obtiene el MINAE, sean financieros o técnicos, por medio de los mecanismos de cooperación internacional, ejecutados por las instancias ministeriales, sea direcciones generales, órganos desconcentrados y órganos adscritos del MINAE, tal como lo señala el Decreto Ejecutivo No.35056 –PLAN-RE.

Para cumplir con el quehacer operativo del marco jurídico regulatorio, la DCI unificó en un manual los criterios y procedimientos internos estándar que las instancias de esa estructura ministerial deben cumplir para gestionar, oficializar y dar seguimiento a los proyectos que llevan a cabo con las diferentes fuentes de cooperación, por medio de la Dirección de Cooperación Internacional, tal como lo indica el Manual de Procedimientos de Cooperación Internacional, 2013, y la directriz ministerial DM-726-2014.⁸

De acuerdo con el director de Cooperación Internacional del MINAE, se busca con este instrumento que los procesos y procedimientos internos tengan mayor orden y presteza. Esto busca disminuir la negociación directa de las dependencias con las instituciones estatales y cooperantes, tanto como bajar la duplicación de proyectos, con miras a constituirse en un documento de consulta obligada.

Con estas acciones, la DCI busca centralizar la información para tener un mejor seguimiento administrativo de esos recursos que ingresan al ministerio en cumplimiento de sus funciones. Dicha coordinación, de acuerdo con su director, debe entenderse a lo interno y externo del MINAE de acuerdo a la opinión externada por el Lic. Rubén Muñoz director DCI en marzo 2016.

⁸. Directriz para la coordinación de las direcciones del Ministerio de Ambiente y Energía y sus órganos desconcentrados”, (DM-726-2014) el 17 de diciembre 2014, a las señoras Viceministras, señor Viceministro y señores/as directores/as la cual es de acatamiento obligatorio por todas las instancias de la estructura de este Ministerio.

La información de los proyectos que estas instancias reportan se registran y sistematizan en el departamento de proyectos conforme a la estructura de funcionamiento de la DCI. De acuerdo a la normativa, esta información se remite oficialmente al MIDEPLAN, quien se encarga a su vez de alimentar al Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI-MIDEPLAN).

No obstante, la Contraloría General de la República en su informe Nro. DFOE-SAF-IF-08-2012⁹, realizado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, señaló algunas diferencias entre la información reportada por el Ministerio de Ambiente y Energía y la que se encontró registrada en las bases de datos del SIGECI del MIDEPLAN.

Este hallazgo es importante, ya que busca determinar la eficacia en el uso de los recursos públicos, dado que la cooperación internacional debe ser gestionada y registrada ante el MIDEPLAN, con el fin de garantizar su ordenamiento y transparencia conforme a las prioridades nacionales y al ordenamiento jurídico (Ibídem 2012). Además, la temática es relevante, para efectos de mejorar el proceso de gestión de las cooperaciones externas, de acuerdo a la POLCI (2014-2022), mediante un registro confiable para su seguimiento.

Para encausar el trabajo realizado en el Departamento de Proyectos de la DCI surgió la pregunta si el escaso recurso humano, la necesidad de mejorar el manual de procedimientos y la falta de sistemas de información, aunado a una mayor demanda, dificultan llevar un registro actualizado de la cartera de proyectos de cooperación internacional no reembolsable con información de calidad, de acuerdo con lo requerido por los órganos controladores a los que está sujeto el MINAE.

⁹. Informe de la auditoría de carácter especial realizada sobre el registro de la cooperación internacional financiera y técnica no reembolsable correspondiente al Ministerio de Ambiente y Energía. Disponible https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2013/SIGYD_D_2013000371.pdf. Consultado julio 2016.

C. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN APLICADA

Objetivo general

Contribuir al análisis de la eficiencia y la eficacia del registro de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable que lleva a cabo el departamento de Proyectos de Cooperación de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE.

Objetivos específicos

- a) Describir los procedimientos utilizados para registrar y actualizar los proyectos de cooperación no reembolsable que lleva a cabo el departamento de Proyectos de la DCI.
- b) Medir el tiempo de trabajo requerido en el registro de proyectos para el cumplimiento de normativas.
- c) Identificar los sistemas disponibles para llevar un registro sistemático de los proyectos de cooperación no reembolsable que lleva a cabo el departamento de Proyectos de la DCI.
- d) Determinar si el MINAE siguió la respectiva gestión de proyectos elaborada por su institución.

D. METODOLOGÍA UTILIZADA

En esta sección se describe el método e instrumentos que se utilizaron para indagar y responder a los objetivos planteados con la práctica dirigida. Como menciona King: “si el método y la lógica de las observaciones e inferencias de un investigador no se hacen explícitos, la comunidad académica no tiene forma de juzgar la validez, de lo que se ha hecho” (2005;19).

La descripción de la metodología abordada en este capítulo busca aclarar los resultados obtenidos por los métodos y técnicas propuestos en la investigación. Tal y como lo indica Ramírez (2010), se pretende demostrar el argumento, y obtener el resultado deseado al final

del análisis. Por tanto, se describen los métodos e instrumentos que se consideraron adecuados, para aproximarse al conocimiento directo del sujeto de estudio y del problema.

El método descrito buscó obtener información relevante y fidedigna para establecer, como menciona Eyssautier, el significado de los hechos y fenómenos, con el fin de encontrar, demostrar, refutar, descubrir y aportar al conocimiento empleado en la elaboración del trabajo (Eyssautier 2002, citado en UCI 2014; 18).

1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

El estudio se concentró mayormente en el proceso de registro de la cooperación internacional no reembolsable, que se lleva a cabo el departamento de proyectos de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

Es importante destacar que, al adoptar el método aquí descrito, se tomó en cuenta el tiempo que se tenía para terminar la práctica, su viabilidad de acuerdo al planteamiento del problema y la disponibilidad como limitantes de ejecución de la práctica.

a. Sujeto de la práctica

El sujeto de la práctica fue el Departamento de Proyectos de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE, el cual se enfocó específicamente en el registro y actualización de la cartera de proyectos.

b. Delimitación temporal del área de estudio

El estudio inició en el mes de febrero del año 2016 y se concluyó en diciembre del mismo año. Es importante aclarar que el período de ejercicio de la práctica no fue continuo, ya que durante el proceso se presentaron factores de orden interno dentro de la dependencia del MINAE que hicieron necesario hacer una pausa para reanudarla posteriormente.

Por otro lado, se dieron cambios en los enfoques emanados desde la Dirección de la DCI, lo cual generó un replanteamiento de las actividades que interesaban ejecutar, reorientándose el objeto de estudio, así como los límites y alcances de la práctica para ajustarla a las nuevas condiciones.

Por último, las necesidades laborales de la pasante influyó en la redacción y sistematización de los resultados. Todos estos factores resultaron en un retraso general del plan de trabajo, por lo que se tuvo que solicitar una extensión de un año al Comité Científico de la Escuela de Relaciones Internacionales.

CAPITULO 1: DISEÑO DEL TRABAJO

A. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Para abordar el procedimiento de ejecución de la práctica se utilizó un carácter mixto. Esto porque se utilizó previamente el método cualitativo como apoyo para acceder a una lógica y realidad desconocida para la practicante, e identificar la naturaleza de las realidades, la estructura, la dinámica y el proceso interno que se lleva a cabo en el departamento de proyectos en particular, con el fin de facilitar y deducir las circunstancias que se estaban presentando. Además, permitió “descubrir y refinar” preguntas de trabajo, tal y como lo indican Hernández, Fernández & Baptista (2003).

Por otro lado, se utilizó un instrumento de medición del trabajo elaborado en el programa Excel,, para cuantificar las principales variables que afectan o limitan la eficiencia y eficacia en el registro y sistematización de los proyectos.

Para revisar las etapas descritas en el manual de procedimientos se generó un diagrama de actividades, para ilustrar esquemáticamente las distintas actividades o tareas que cada etapa conlleva y el tiempo que estas requieren.

Finalmente, se utilizó un cuestionario y revisiones documentales que tomaran en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos. No obstante, en términos generales, predominó la investigación cualitativa, apoyada en los estudios de tipo descriptivo-explicativo, dado por los funcionarios informantes claves, los cuales describen situaciones, eventos y hechos, para explicar cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno al aproximarse a él (Hernández et al., 2003). Así se proporcionan datos pertinentes al sujeto de estudio. En anexo nº 3 se encuentra listado de los informantes claves

1. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas investigativa son los instrumentos y medios que se emplean para recolectar información (Ramírez 2010), lo cual permite llevar un control de los datos y orientar la obtención de conocimientos (Tamayo y Tamayo, 2003; 30). Estas técnicas a la vez, se apoyan en herramientas, que son los dispositivos que operativizan las tareas programadas y auxilian al investigador en la realización de su estudio, (Rodríguez, 2010; 10).

Para conocer los antecedentes y aportaciones ya emitidas sobre el tema y acercarse a la realidad del objeto de estudio se utilizó la investigación documental propia de las fuentes secundarias y primarias, las cuales según Eyssautier (2002), citado en UCI (2014), son el lugar donde se encuentran los datos requeridos que sustentan el trabajo de investigación. Este fue acompañado de algunas técnicas de campo como la pasantía.

Esta información, según Gallardo, (2009: 60-61) se puede extraer de medios bibliográficos (impresos o digitales como libros, revistas, periódicos etc.), que permiten recopilar datos ya existentes, es decir, que no han sido producidos por el mismo investigador (Eyssautier 2002, citado en UCI 2014; 22),¹ de manera que orienten el trabajo a realizar. Por tanto, en esta etapa, se consultaron libros, tesis de grado, informes finales de prácticas profesionales, documentos propios de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE, algunas normativas, informes de la Contraloría General de la República, del MIDEPLAN y otros documentos oficiales considerados pertinentes.

También se acudió a servicios en línea para aumentar la información obtenida en la DCI. Se visitaron páginas oficiales en Internet que suministraron información sobre el diagnóstico y la conducción de la cooperación internacional en Costa Rica. Dichos datos generaron información electrónica referente al tema en particular. Las páginas visitadas fueron las siguientes:

¹. Se refieren a todos aquellos portadores de datos e información, que han sido previamente retransmitidos o grabados en algún documento.

Tabla 1.1
Servicios en línea consultados

Institución	Sitio Web	Fecha de consulta
Contraloría General de la República de Costa Rica	https://www.cgr.go.cr	Diciembre 2016
Ministerio de Ambiente de Costa Rica	http://www.minae.go.cr/index.php/es/	Marzo-abril 2016
Ministerio de Planificación y Política Económica Costa Rica	http://www.mideplan.go.cr	Setiembre – Octubre 2016
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Costa Rica	https://www.rree.go.cr	Setiembre 2016

Fuente: Elaboración propia.

Para complementar la revisión bibliográfica, se recurrió a las fuentes primarias, encontrada en los archivos físicos y digitales (aplicación ACCES, Outlook y hoja Excel) de la DCI, el manual de procedimientos elaborado por la dependencia, directrices, auditorías y otros conexos. Esta información considerada base, sirvió para enfocar el estudio y fundamentar el producto final propuesto.

a. CUESTIONARIO Y ENTREVISTAS

i. Cuestionario

Murillo (s.f.; 2) define el cuestionario como un instrumento de recolección de datos que consiste en la obtención de respuestas directamente de los sujetos estudiados a partir de la formulación de una serie de preguntas escritas. Es utilizado tanto en la investigación de enfoque cualitativo como cuantitativo. Entre tanto un cuestionario semiestructurado según la Universidad de Valencia (s.f.; 40) consiste en presentan un guión con las principales preguntas y el orden en que deben ser formuladas. Este orden no es estricto y el enunciado de las preguntas puede variar. Este instrumento será utilizado como base y guía para las entrevistas a realizar durante la práctica profesional.

El cuestionario elaborado fue de carácter mixto, es decir que constó de algunas preguntas cerradas y otras abiertas y se dividió en cuatro bloques de preguntas semi estructuradas: bloque a) información general de la dependencia, bloque b) manual de procedimientos, bloque c) coordinación con la Dirección de Cooperación Internacional del

MINAE y bloque e) análisis de valor agregado y posibilidades de mejora. Al final del cuestionario hubo un bloque opcional para observaciones y comentarios del entrevistado y de la entrevistadora. El cuestionario se encuentra en el anexo nº1.

ii. Entrevista

La entrevista es una conversación, generalmente oral, amplia y relativamente poco estructurada, en la que el entrevistador busca la comprensión más amplia del fenómeno a través de la obtención de información e interacción con el entrevistado (Echart et al. 2010; 106). Hernández, Fernández & Baptista (2010; 418) agregan que las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información sobre los temas deseados, es decir que no todas las preguntas están predeterminadas.

Entrevistas y conversaciones informales: a través de ellas se logró hacer una recolección verbal de datos en forma de palabras o imágenes, (King 2005;55), que proporcionan una comprensión más amplia del problema, permitiendo acercarse al objeto de estudio (Ramírez, 2010).

Este proceso de entrevistas se dividió en dos etapas. En la primera etapa, las entrevistas se realizaron en el lugar de la práctica (DCI), en donde se aplicó el instrumento de medición de trabajo para cuantificar el proceso de registro encargado de brindar datos numéricos y correlacionarlos con los datos verbales.

En la segunda etapa, se entrevistaron a los cuatro intermediarios internos del MINAE encargados de la cooperación internacional, los cuales fueron seleccionados de forma previa por el director de la DCI y la funcionaria del departamento de proyectos. La lista de los intermediarios es: la Dirección de Cambio Climático (DCC), la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), la Dirección de Aguas y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Cabe destacar que las entrevistas que se realizaron a estos enlaces se

efectuaron dentro de los límites de tiempo que la pasante contaba para terminar la práctica. A continuación, se describen los tipos de entrevista utilizados en cada caso:

Entrevista en profundidad: se recurrió primero a este estilo de entrevista por permitir iniciar la conversación con una pregunta generadora, de tal forma que los entrevistados comiencen su relato de forma extensa, en un ambiente de confianza, a fin de que la información que trasmita sea lo más veraz posible (Galindo, 1998; 277), la cual se encuentra en el anexo n°1.

Por tanto se consideró oportuno aplicar esta técnica primero al Director de la DCI. A través de las conversaciones, se logró tener una mejor comprensión del fenómeno observado y obtener información más amplia sobre los objetivos planteados, los cuales ilustran la actual situación que tiene la Dirección para atender con eficiencia el proceso de registro y actualización de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable, en aras de caracterizar el contexto de los proyectos relacionados con la cooperación internacional.

Luego se conversó con la funcionaria encargada de departamento de proyectos de la DCI para conocer en la práctica cómo se acostumbra registrar dichos proyectos, tanto como los sistemas disponibles para ello. Además, conocer su opinión sobre los problemas o dificultades con los cuales lidia, las limitantes que existen, entre otros aspectos.

Estos informantes fueron entrevistados en varias ocasiones hasta considerar que se contaba con los datos suficientes para construir el hecho y comprender la situación que se indagaba (Galindo, 1998; 277). Esta técnica se complementó con la observación participante y logró seleccionar los rasgos más importantes del proceso de registro.

Entrevista semi-estructurada: se dispuso en la segunda etapa para que los intermediarios pudieran contar sobre la protocolización de los proyectos financiados con recursos de cooperación internacional no reembolsable, así como dar cuenta del conocimiento y comprensión del procedimiento establecido para proyectos ejecutados por el MINAE.

Este estilo de entrevista facilitó alternar preguntas estructuradas con preguntas espontáneas, aclarar dudas y obtener mayor información sobre algún aspecto o asunto por enfatizar, permitiendo que el entrevistado pudiera ampliar sus respuestas y expresar sus opiniones en un ambiente de mayor libertad y flexibilidad en la obtención de la información, (Hernández, Fernández & Baptista (2010; 418).

Para poder realizar estas entrevistas, el director de la DCI previamente hizo un contacto inicial con estos enlaces, a través de llamadas telefónicas y correos electrónicos, explicándoles el asunto. Una vez que respondieron afirmativamente, la practicante los contactó directamente vía telefónica con la finalidad de presentarse, concertar una cita en el lugar de trabajo de cada uno y llevar a cabo una entrevista personal de manera individual.

Se escogieron las conversaciones personales al contemplar que los entrevistados eran pocos y las oficinas no estaban ubicadas a gran distancia entre sí, lo que significó un bajo costo de desplazamiento. Por otro lado, posibilitó conocer al entrevistado, concluir la conversación sin interrupciones, así como extraer datos secundarios a través de la observación y obtener mayor variedad de información (Sampieri 2010).

Cada entrevista tardó de hora y media a dos horas, ello dependió del tiempo disponible de cada informante, la cantidad de respuestas obtenidas, o bien, del nivel de profundidad alcanzado. Las mismas preguntas fueron aplicadas a todos los entrevistados, en la misma secuencia y formulación. Las respuestas fueron anotadas en la computadora portátil .

Observación participante: esta técnica se utilizó como apoyo para comprender y reconstruir el contexto que fue parte del objeto de estudio en el escenario natural, es decir, el lugar de la práctica, (Hernández et al, 2007; 587). Ello fue posible al formar parte del grupo observado y vivir el problema desde adentro, así como colaborar en la revisión y registro de los proyectos, e interactuar con los funcionarios, lo que permitió conocer la manera tal cual se viene haciendo el proceso de registro y la situación de gestión interna.

Ello facilitó mejorar la comprensión de lo que está ocurriendo, así como describir de manera ordenada los hechos observados y hacer las interpretaciones pertinentes para elaborar una explicación provisional de sus posibles causas. Por último, ser capaz de escribir y mantener la objetividad (Bernard 1994).

b. INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DEL TRABAJO

Para cuantificar las principales variables descritas durante las entrevistas, que afectan o limitan la eficiencia en el registro y sistematización de los proyectos, se diseñó con la ayuda del Ing. Óscar Sibaja Quesada (Profesor de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica) un instrumento que permitiera medir el tiempo que requiere registrar un proyecto según el manual de procedimientos para proyectos ejecutados por el MINAE para así correlacionarlo con el recurso humano actual con que cuenta la DCI. La importancia deriva en que es una de las variables claves para asegurar la consecución de los objetivos de la práctica.

Este instrumento se elaboró utilizando una hoja Excel para administrar los datos. En ella se generó una fila de encabezado con: nombre de la dependencia, nombre del funcionario, cargo, departamento, fecha y análisis de valor agregado para que los funcionarios comentaran sobre cuáles eran las tareas más importantes -en caso de existir-, las que se duplican, “cuellos de botella”, entre otros, y por último, unir las observaciones de la entrevistada con las de la entrevistadora. El instrumento se puede ver en el anexo n°2.

También se generaron tres filas de columnas en la que se incluyeron datos como: tarea, descripción de las actividades, horas por día. Las unidades para expresar el tiempo de trabajo utilizado se expresaron por medio de letras: día (d), hora (h), minuto (min).

i. Diagrama de flujo

Para revisar las fases descritas en el manual de procedimientos se generó un diagrama de actividades o fluxograma,² el cual se encuentra en el anexo n° 6, en donde se pudo ilustrar esquemáticamente las distintas actividades o tareas que cada una conlleva y el tiempo que estas requieren. El análisis se dividió en tres subcategorías: a) revisión del orden lógico y secuencial de las fases y sus tareas, que pueden afectar su aplicación, b) nivel de cumplimiento del procedimiento a nivel interno, c) si el manual cumple con los objetivos propuestos.

Para conocer el nivel de cumplimiento que el departamento de proyectos de la DCI debe realizar para darle operatividad al manual y mantener actualizado el registro de cada fase del proyecto en la base de datos, se procedió a dividir el análisis en dos etapas: a) cantidad de actividades y tareas que deben realizar el departamento de Proyectos de la DCI en cada fase del procedimiento y el tiempo que estas requieren y b) nivel de cumplimiento en la actualización de la base de datos que permita corroborar si el escaso recurso humano es un factor que afecta esta actividad.

Dentro de los materiales con los que se contó para aplicar estos instrumentos está el uso de una computadora portátil en donde se guardó, de manera electrónica la hoja Excel, la descripción y medición de los datos y la sumatoria del tiempo requerido. También permitió generar y guardar el fluxograma del procedimiento de gestión interna, permitiendo así mantener reunidos y ordenados en un solo lugar los resultados de la medición.

El uso de estos instrumentos fueron explicados previamente tanto al director de la Dirección de Cooperación Internacional como a la funcionaria de departamento de proyectos donde se aplicó, con el fin de propiciar un clima laboral favorable que posibilitara la cooperación mutua en la obtención de resultados.

Esta medición del trabajo en función del tiempo no incluyó otros esfuerzos que la funcionaria realiza para desarrollar otras tareas propias de su cargo. Tampoco se pretendió

². Gráfico del proceso o flujo de trabajo.

proponer un diseño o estructurar un método de mejores prácticas o habilidades disponibles hacia una eficiente interrelación y distribución de cargas contra número de funcionarios, ya que están fuera de los límites de esta práctica.

2. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

A continuación se muestran las técnicas seleccionadas para recolectar la información documental.

Registro de información: se elaboraron fichas bibliográficas en donde se anotaron los datos básicos de las fuentes (fecha, lugar de obtención, autor), como recomienda Hernández et al., (2003, 618-619) para incorporarlo luego al material que se tenía recopilado, con el fin de analizar y comprender la vinculación con el planteamiento del problema de la práctica. El registro se ordenó de acuerdo al formato APA.³ La recopilación de documentos o materiales mediante las diversas fuentes fueron fundamentales para correlacionar y describir las actividades que el estudio requirió. La selección se realizó según el tiempo y el espacio en que se desarrolló la información o acontecimiento.

Diario de campo: esta herramienta fue muy útil para escribir de manera ordenada y sistemática los datos observados y anotar los instrumentos que se utilizaron durante la práctica. Dependiendo de la ocasión y la disposición contextual, se tomaron notas de forma inmediata, caso contrario se esperó buscar el momento para generar las descripciones o anotaciones respectivas, las cuales facilitaron posteriormente repasar o confirmar hechos, Bernard (1994).

En los anexos se adjuntan los cuestionarios empleados, la hoja Excel que se utilizó para cuantificar los tiempos y el fluxograma de procedimientos internos para proyectos de cooperación no reembolsable.

³. APA (American Psychological Association).

CAPITULO II: LUGAR DE LA PRÁCTICA

A. DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL MINAE

i. Misión

Ser una Dirección con políticas de cooperación en materia ambiental que funge como el principal órgano de gestión y coordinación de cooperación internacional del MINAE para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones institucionales (MINAET; 2009)

ii. Visión

Ser la Dirección Ministerial que liderará los procesos de cooperación internacional, en función de las prioridades ambientales, energéticas y de telecomunicaciones establecida a nivel nacional e institucional para la consecución de un desarrollo sostenible (MINAET; 2009).

iii. Funciones

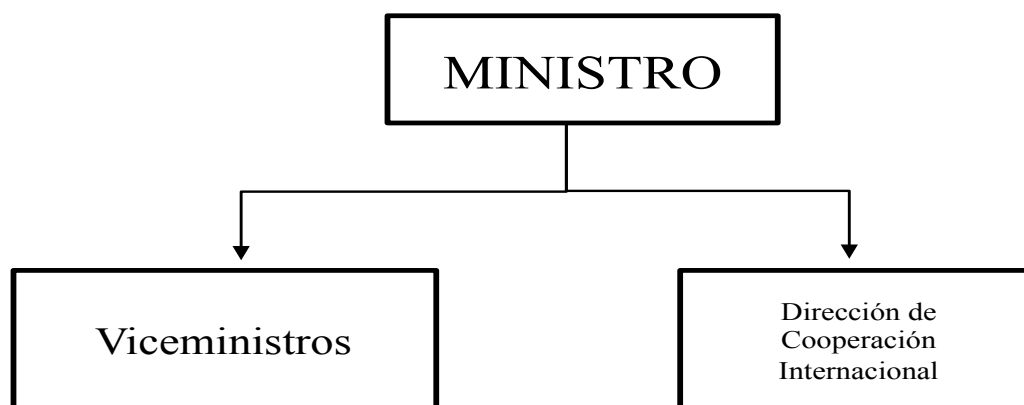
De acuerdo a lo que le establece el Artículo 17 del Reglamento Orgánico del MINAE, la Dirección de Cooperación Internacional es el principal órgano de gestión y coordinación de la cooperación internacional del MINAE.

Significa en principio, que le corresponde realizar las gestiones necesarias para procurar recursos de cooperación externa, tanto financieros como técnicos, que sirvan como complemento para que las distintas instancias ministeriales sean direcciones generales, órganos desconcentrados y órganos adscritos al MINAE, puedan generar y ejecutar proyectos con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes operativos institucionales (POI), (Decreto Ejecutivo N° 30077-MINAE).

Ello le permite cumplir con las obligaciones institucionales y los compromisos internacionales que asume el país en materia ambiental. Las funciones completas se enlistan en el anexo n° 3.

En la figura 2.1 se detalla su posición dentro de esta estructura organizativa del MINAE.

Figura 2.1
Detalle posición de la Dirección de Cooperación Internacional dentro de la estructura organizativa del MINAE



Fuente: Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Costa Rica.2016. *Elaboración propia, basada en el organigrama general del MINAE.*

La práctica dirigida se llevó a cabo específicamente en el Departamento de Proyectos de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI), del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Esta Dirección depende directamente del Despacho Ministerial, según el artículo 16 del Reglamento Orgánico No 35669-MINAET.

Cabe mencionar también que, a nivel nacional, la organización institucional de la cooperación internacional no reembolsable está basada en una serie de disposiciones jurídicas y administrativas que conforman el marco jurídico nacional, (anexo nº4), el cual debe ser observado por las oficinas de cooperación internacional de las instituciones públicas del estado costarricense. Algunos de estos principales mandatos se enlistan en el anexo 5 que enmarcan la compleja labor que tiene la DCI.

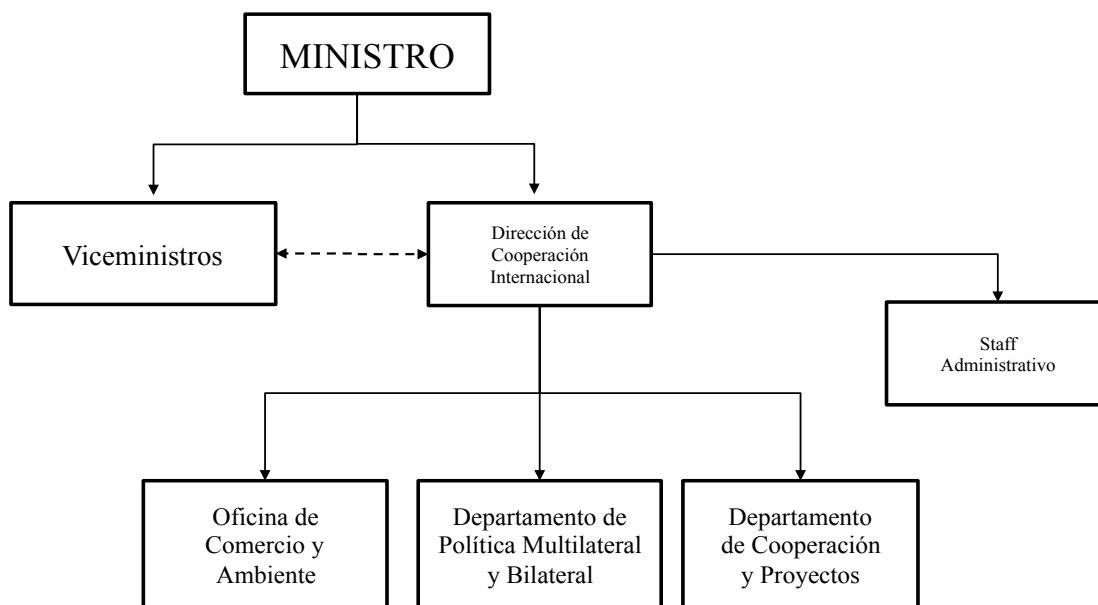
Esto le representa un reto, ya que implica la necesidad de garantizar adecuados registros, dentro de los mecanismos operativos institucionales con que cuenta para tener información actualizada de las propuestas de proyectos, los proyectos en negociación, ejecución y de las fuentes de cooperación externa, en estrecha coordinación y colaboración con las dependencias solicitantes del MINAE, así como dar seguimiento al destino de estos recursos que ingresan por este rubro para su debido control y administración.

a. Distribución operativa de trabajo

La Dirección de Cooperación Internacional divide su trabajo en tres grandes áreas organizadas en unidades administrativas: a) comercio y Ambiente, b) política Bbilateral y multilateral y c) proyectos de cooperación, que son atendidas por un especialista encargado en la materia. Esta organización interna bajo la cual opera.

En la figura 2.2 se detalla su posición dentro de esta estructura organizativa del MINAE en donde se aprecian las relaciones jerárquicas y de coordinación.

Figura 2.2
Distribución de áreas de trabajo de la Dirección de Cooperación Internacional-Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica



Fuente: Dirección de Cooperación Internacional. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) de Costa Rica, 2016. *Decreto Ejecutivo N° 30077-MINAE. Artículo 17 Reglamento Orgánico del MINAE.*

En esta figura se muestra la composición interna que tiene la DCI.

b. Gestión interna de cooperación internacional no reembolsable

Una vez que se consiguen los recursos externos, le corresponde a la DCI asesorar y coordinar con las instancias solicitantes el planteamiento y formulación de los proyectos que desean

presentar para ser financiados y ejecutados con estos fondos provenientes de las diferentes fuentes de cooperación internacional.

Para que las instancias ministeriales pudieran acceder a dichos recursos, la DCC unificó en un manual los criterios y procedimientos internos estándar, que todas las instancias de esa estructura ministerial deben cumplir, para gestionar y oficializar los proyectos que se pueden llevar a cabo con las diferentes fuentes de cooperación y ordenar así el procedimiento a nivel interno.

Esto además le facilita mantener un adecuado registro de los proyectos que ingresan por este rubro, al contar con información de los mismos y conocer el estado en que estos se encuentran, tanto operativa como financieramente para el seguimiento, finalización y posterior evaluación, conforme lo establece la Ley.

Por tanto, la otra variable de esta práctica es conocer si el manual con que actualmente trabaja la DCI requiere una revisión y mejoría, de tal manera que ayude a optimizar los trámites y registros dada la estructura organizacional del MINAE y la demanda actual.

B. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE COOPERACIÓN

Un manual de procedimiento es un instrumento de apoyo administrativo, que agrupa procedimientos precisos con un objetivo común, el cual describe en su secuencia lógica las distintas actividades de que se compone cada uno de los procedimientos que lo integran, señalando generalmente quién, cómo, dónde, cuándo y para qué han de realizarse. (SRE, 2004; 6)

Por tanto, se pueden entender como la recopilación detallada de las instrucciones que se deben llevar a cabo para cumplir una actividad o actividades, las cuales deben ser de una forma sencilla, pero que abarque todos los aspectos importantes para que las personas que tengan que cumplir con este proceso puedan llevarlo a cabo, definiendo las funciones de cada integrante de la dependencia, su responsabilidad y participación en el proceso.

Este tipo de manuales son de utilidad para la organización, puesto que de ellos se obtienen los pasos a seguir desde el inicio hasta el final de un proceso, lo que ayuda a la organización a verificar el cumplimiento de las etapas dentro un procedimiento y a la vez obtener el control del desempeño de los funcionarios en cada etapa que les compete dentro de dicha fase. En última instancia, coadyuva con el debido cumplimiento de los objetivos, funciones, misión y visión de la entidad que cuenten con tales instrumentos.

Un anual de procedimientos debidamente elaborado, permite al funcionario de la institución conocer claramente qué debe hacer, cómo, cuándo y dónde debe hacerlo, conociendo también los recursos y requisitos necesarios para complementar una determinada tarea. En ellos se pueden ubicar los errores y fallas que pueden incidir para que el proceso no se lleve a cabo, y así asentar las responsabilidades. Ellos, son un componente del sistema de control interno, diseñado para proveer una certeza razonable con respecto al logro de objetivos. (Orozco 2009, Quesada 2011).

1. Objetivos del Manual de Procedimientos

Como objetivos del Manual de Procedimientos, la DCI busca:

1. Unificar los procedimientos de los proyectos.
2. Fortalecer la supervisión de la DCI respecto a los recursos de cooperación que ingresan.
3. Clarificar los pasos a seguir para presentar proyectos.
4. Establecer los medios y mecanismos para la declaración, aprobación, evaluación, seguimiento y cierre de los proyectos en sus diferentes niveles internos y externos.
5. Facilitar al personal de la DCI la evaluación de los proyectos de acuerdo al PND y POI.
6. Servir como medio para la inducción al personal nuevo que ingrese a la DCI.

a. Alcance del Manual

El manual busca guiar a las instancias a llevar a cabo el proyecto que deseen desarrollar por medio de pasos o procedimientos. El procedimiento está dividido en cinco fases: I) identificación y formulación, II) formalización y oficialización, III) ejecución, IV)

seguimiento y evaluación, y por último V) cierre oficial. En principio, todas las fases son claras y ayudan a optimizar la gestión.

b. Delimitación del análisis del manual

Esta práctica se enfocó solo en la responsabilidad que tiene el departamento de proyectos junto con el director de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE, como enlace interno de cooperación, con el objetivo de orientar en el procedimiento que las distintas instancias ministeriales deben seguir para gestionar proyectos de cooperación internacional no reembolsable y llevar un registro actualizado del estado de los mismos, así como remitirlos al SIGECI, de acuerdo a la normativa.

De acuerdo a la Matriz Anual de Planeamiento Institucional de trabajo (MAPI) de la DCI, le corresponde al departamento de Proyectos de Cooperación con apoyo del director, poner en práctica cada una de las fases del procedimiento descrito en el manual y guiar a las instancias para llevar a cabo el proyecto que deseen desarrollar. Para lograrlo, al departamento de Proyecto debe realizar las siguientes actividades:

Para lograr esto el departamento de Proyecto debe realizar las siguientes actividades:

- Ayudar a las instancias solicitantes a identificar el proyecto.
- Apoyar en la elaboración del perfil del proyecto.
- Guiar sobre los pasos a seguir para oficializar el proyecto.
- Gestionar la aprobación de las solicitudes de cooperación remitidas por las instancias ministeriales conforme la Ley de MIDEPLAN No.5525 y su reglamento.
- Elaborar y aplicar instrumentos para seguimiento del proyecto.
- Evaluación del proyecto.
- Registrar cada etapa del proyectos y mantener actualizada la base de datos.

CAPITULO III: PROCESAMIENTO DE DATOS RECOLECTADOS

Una vez que se concluyó con la etapa de recolección de la información de las variables estudiadas, se procedió a clasificar y agrupar los datos, a fin de ordenar las cuestiones que estaban siendo investigadas, (Olsen, 2004).⁴ Este proceso permitió hacer una revisión y depuración de los datos obtenidos, con el fin de detectar y eliminar los posibles errores y omisiones que se pudieron presentar (Hernández et al, 2007; 582).

Luego se sistematizó la información de acuerdo con las técnicas e instrumentos utilizados para la comprobación de la hipótesis. Ello con el fin de evaluar y comprobar los datos de acuerdo con el problema de investigación y los objetivos de la práctica. Esto facilitó repasar los resultados e interpretar las posibles relaciones con las que se explican los hechos.

Análisis de entrevistas: se utilizó el software Atlas Ti versión 5.0, para tabular y organizar por categorías el contenido de las respuestas y los datos observados anotados en el cuaderno de campo.

Cuadro estudios de tiempos: obtenidos del instrumento de medición del trabajo elaborado en programa Excel. Para conocer los resultados se sumó primero la columna con la cantidad de tareas que realiza la funcionaria del departamento de proyecto para registrar un proyecto de cooperación internacional no reembolsable. De acuerdo con el manual de procedimientos, al final de la última columna se sumaron las horas y días, lo cual permitió conocer cuántas horas se trabaja por semana para ejecutar respectiva tarea.

La descripción de las tareas y actividades se ordenaron de acuerdo con lo que establece el manual de procedimientos, incluyendo aquellas que están sujetas a aprobación externa de la dependencia, pero que son básicas para alcanzar el objetivo fundamental de registro. Esta lógica de ordenamiento permitió facilitar el análisis a través de cuantificar las relaciones tiempo versus cantidad de trabajo.

⁴ La triangulación, como técnica de investigación.

Construcción de categorías: una vez procesada y sistematizada la información, se hizo un cruce de datos tanto de las fuentes consultadas como las resultantes de la utilización de los instrumentos cualitativos y cuantitativos, que permitiera hacer una lectura de la información obtenida; sacar los aspectos más relevantes y clasificar la información por categorías. Este nivel de organización hace posible alcanzar los objetivos y fines propuestos para hacer las explicaciones del caso (Hernández 2010).

En el Cuadro 3.1. se muestra un resumen de las categorías que se analizaron en el desarrollo de la práctica, con sus respectivas sub-categorías:

Cuadro 3.1
Categoría de análisis

Categorías	Objetivo
Categoría 1 Estructura organizacional de la DCI Información general Misión – Visión – Funciones	Normativa (leyes, mandatos, directrices), funciones – Distribución de áreas de trabajo Cantidad de recurso humano asignado vs. mandatos
Categoría 2 Descripción de procedimientos para registrar y actualizar proyectos de cooperación no reembolsable. .	Manual de procedimientos para proyectos de cooperación no reembolsable. Tiempos y medición: carga de trabajo vs. recurso humano actual del departamento de Proyectos de la DCI. Instrumentos- Sistemas de información existentes.
Categoría 3 Verificación de cumplimiento del marco regulatorio de procedimientos para proyectos ejecutados por el MINAE.	Contacto de cinco enlaces institucionales internos del MINAE, responsables de tramitar proyectos de cooperación internacional no reembolsable. Determinar cómo esta variable afecta la eficiencia y eficacia del registro de los proyectos para la DCI.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Categoría 1: se recopiló información general sobre la estructura organizativa de la DCI y el marco legal que la sustenta. Esto posibilitó una descripción oficial del trabajo respecto al cumplimiento de objetivos, dentro de los términos del MINAE.

Esta categoría a su vez se dividió en sub categorías que indagan las funciones del departamento de Proyectos relacionada con lo requerido por el manual de procedimientos, para guiar en las tareas y el recurso humano asignados, con el objetivo de tener mayor claridad sobre el panorama actual.

Categoría 2: se buscó hacer una descripción de los procedimientos de departamento de Proyectos realiza para registrar y sistematizar proyectos de cooperación internacional no reembolsable. Esta categoría también se dividió en sub categorías, sobre las etapas que se requieren realizar para registrar proyectos, de conformidad al manual de procedimientos elaborado por la DCI.

A continuación, se cuantificó la variable de requerimiento de recurso humano asignado a estas tareas, con el fin de que arrojará datos numéricos para su verificación, comprobación y poder agrupar los principales problemas y o limitantes encontradas para su gestión. Por último, conocer los instrumentos y sistemas de información disponibles para apoyar y facilitar estas tareas.

Categoría 3: nivel de cumplimiento que tienen otras dependencias del MINAE respecto a los procedimientos establecidos para proyectos ejecutados por el mismo, para comprobar si esta variable afecta directamente el registro de los proyectos para la DCI.

1. VARIABLES

La pregunta que se planteó al inicio de este trabajo está bajo el supuesto que el escaso recurso humano, la necesidad de mejorar el manual de procedimientos y la falta de sistemas de información, aunado a una mayor demanda, dificultan actualizar constantemente los registros de la cartera de proyectos de cooperación internacional no reembolsable, de acuerdo a lo requerido por los órganos controladores a los que está sujeto el MINAE.

Para contestar la pregunta, se procedió hacer un análisis de cada una de las variables que se consideraron podrían afectar los esfuerzos que la DCI (a través del departamento de Proyectos) realiza, para mantener un registro actualizado, con información de calidad de la

cartera de proyectos de cooperación internacional no reembolsable. Y tratar de cumplir su papel de orientador y coordinador de los recursos de cooperación que ingresan por ese rubro, cuya finalidad es coadyuvar en la rendición de cuentas de conformidad al mandato establecido.

a. Subcategoría de análisis

i. Recurso humano vs. cantidad de demanda

Se procedió a realizar un análisis de cargas de trabajo y equipararlo con el número de funcionarios que actualmente trabajan en la DCI, para conocer si una limitante es que a la postre puede afectar la eficiencia en el registro de proyectos. Para ello se procedió a revisar los siguientes aspectos:

- Los mandatos establecidos a partir del 2010, fecha en que quedan reglamentadas las funciones de la Dirección de Cooperación Internacional, establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 35669-MINAET actualmente vigente.
- Algunas disposiciones jurídicas y administrativas del marco jurídico nacional que debe cumplir que se muestran en el anexo 2.
- Matriz Anual de Planeamiento Institucional de trabajo (MAPI) del 2016, período que finaliza la práctica.
- Conversaciones con los funcionarios de planta, como apoyo.

Una vez recolectada la información, se procedió a clasificar los diferentes mandatos que se le han ido asignando, y se agruparon por años, para luego desagregarlos por número de tareas y actividades de acuerdo a la función o mandato. Esto datos permitieron cuantificar cantidad de demanda y carga de trabajo contra recurso humano actual e identificar las variaciones en la carga de trabajo que se le ha ido asignado a la DCI a lo largo de los años. Para lograr este ejercicio, se contó con la guía del profesor Óscar Sibaja.⁵

⁵. Profesor de la Escuela de Ingeniería Industrial, Universidad de Costa Rica.

Para mantener un análisis conservador, la carga se definió directamente según está indicado en el texto legal:

Funciones: son las atribuidas en el Artículo 17 del Reglamento Orgánico del MINAE, (Decreto Ejecutivo N° 30077-MINAE). Por ejemplo: a) coordinar con el ministro y viceministros las actividades de cooperación internacional que permitan cumplir con las políticas, lineamientos, directrices y estrategias de las áreas de especialidad.

Mandatos: unidad compleja de carga utilizada en los instrumentos legales que regulan a la DCI: (36823-MINAE, Decreto 35669-MINAE, Decreto 34754 MINAE-COMEX, Directriz n° 030-Plan-MINAE). Por ejemplo: Decreto 35669 MINAE “Artículo 17. c) planificar, coordinar y asesorar a nivel ministerial y sectorial las áreas de cooperación internacional, así como lo relativo a la coordinación de la internalización de fondos internacionales y la ubicación de cooperación técnica nacional e internacional”.

Decreto 35056-PLAN RE “Artículo 16. Formar parte del Sistema Nacional de Enlaces de Cooperación Internacional (SINECI) para coadyuvar a fortalecer los procesos tendientes a la armonización y alineación de la gestión de la cooperación internacional, de acuerdo con los objetivos de desarrollo del país”; “Inciso a) dirigir y fortalecer las relaciones con la Cooperación Internacional de la instancia de la que forma parte por los canales oficiales definidos en la legislación nacional y en el presente reglamento”.

Tareas y actividades: unidad discreta de carga resultado de desempacar los mandatos. El mandato general del “Artículo 17 por ejemplo: “Asesorar, coordinar y organizar la cooperación y las relaciones internacionales en congruencia con las estrategias y planes de trabajo, que desarrolla cada una de las instancias del MINAE, en las diferentes áreas de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos institucionales y sectoriales, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional,” las cuales se convierten en cuatro tareas y actividades.

Decreto No 35669-MINAET “Artículo 17. g) coordinar a lo interno las responsabilidades y cooperación que se deriven de los acuerdos, Tratados, Convenios y otros instrumentos jurídicos en los que Costa Rica es Parte.”

Decreto No 35669-MINAET “Artículo 17. j) velar en el ámbito ministerial y sectorial, por el cumplimiento de los instrumentos y mecanismos de cooperación internacional.”

Decreto No 35669-MINAET “Artículo 17. m) brindar información que se requiera para el funcionamiento de los Sistemas de Información que se encuentren operando oficialmente y de los que se forma parte.”

Decreto No 35669-MINAET “Artículo 17. n) orientar, coordinar, controlar y dar seguimiento a los recursos complementarios que obtiene el ministerio por medio de la cooperación internacional no reembolsable, sean financieros o técnicos.”

De acuerdo con el profesor Sibaja, si bien la cantidad de trabajo representada por un mandato puede ser diferente a la de una función, se considera que representa una unidad suficiente para observar el comportamiento general de las cargas de trabajo sobre el tiempo. Este comportamiento se representa gráficamente.

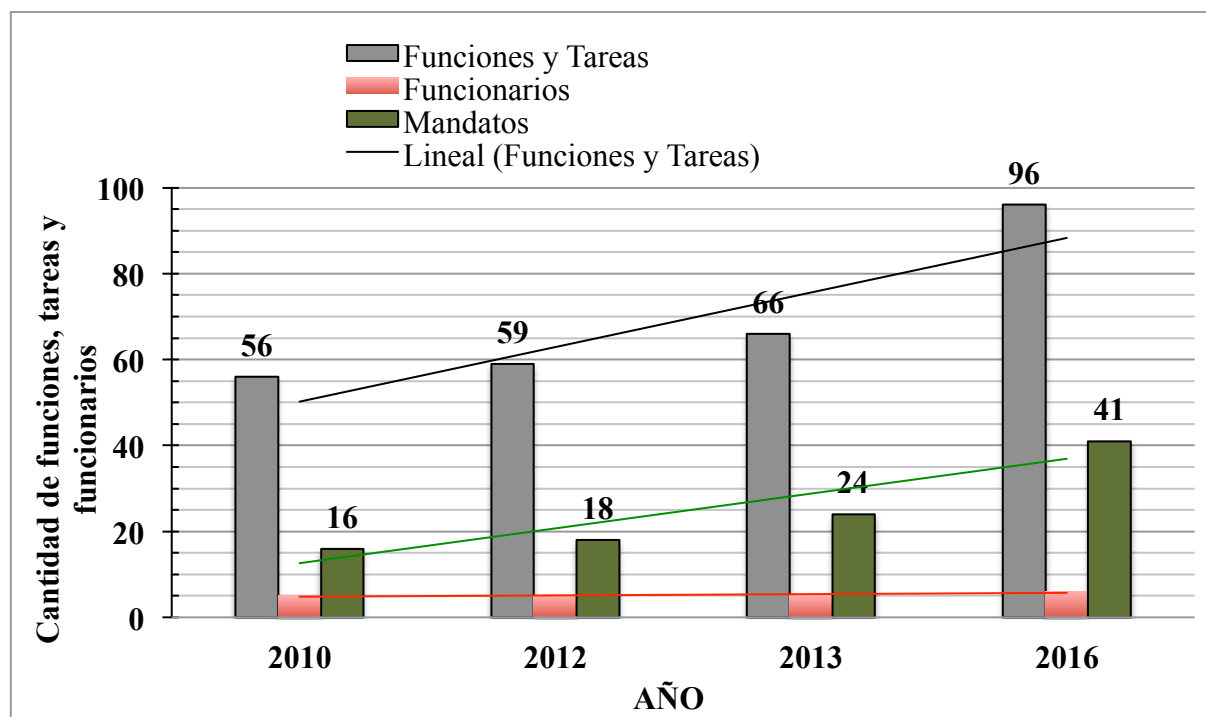
CAPITULO IV: ANÁLISIS DE DATOS

A. CARGAS DE TRABAJO VRS. RECURSO HUMANO

Para mostrar gráficamente el incremento de la carga de trabajo asignada a la Dirección de Cooperación Internacional y ordenar los datos, como anteriormente se mencionó, se incluyeron en una hoja Excel los mandatos correspondientes al período de la muestra (2010-2016). Luego se sumaron las cantidades de mandatos y se diseñó un gráfico, al que luego se le trazó un ajuste lineal sobre el conjunto de datos, para mostrar la tendencia que ha tenido a lo largo del tiempo. Los resultados aparecen en el gráfico 4.1.

Gráfico 4.1

Cantidad de tareas o actividades según mandatos, asignadas a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Ambiente y Energía. Costa Rica, 2016.



Fuente: Decreto No 35669-MINAET, la Matriz anual de planeamiento institucional de trabajo 2016. Entrevista a los funcionarios encargados. Funciones establecidas en el Decreto No 35669-MINAET y algunas disposiciones jurídicas y administrativas del marco jurídico nacional. *Elaboración propia*. Diciembre 2016.

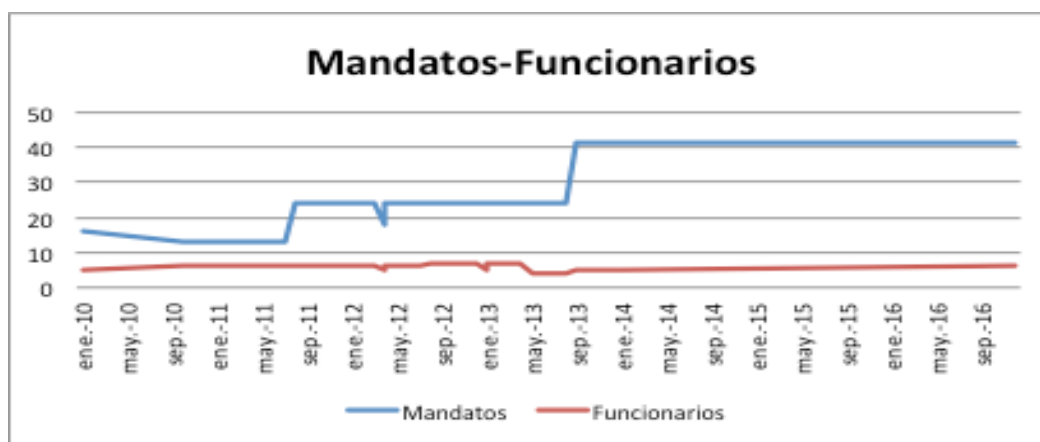
En el gráfico se puede apreciar el comportamiento general que ha tenido la carga de trabajo durante un período de 7 años, de acuerdo a los diferentes mandatos que se le han ido asignando. Resultando que, de 16 funciones en el 2010, se pasó a 41 en el 2016, las cuales se dividen en 96 procesos y subprocesos individuales, cada uno presenta una cantidad importante de actividades y tareas individuales que lo componen. Las variaciones que se han dado muestran un aumento constante en la cantidad de trabajo asignada, que contrasta con la composición operativa; la cual se ha conservado estática, sin cambios ni actualizaciones.

Este aumento se debe al dinamismo con que el Ministerio responde a los nuevos compromisos y obligaciones que el país contrae a nivel internacional para su ejecución de alcance nacional; ya que depende en gran medida de los factores de la política exterior y a cambios en las políticas de los organismos de cooperación involucrados en la temática. Esto implica que la DCI debe asumir nuevas responsabilidades y mandatos adicionales.

1. Cantidad de funcionarios por carga de trabajo

Este constante crecimiento en la carga de trabajo asignada a la DCI, resulta todavía mayor cuando se valora el recurso humano asignado en relación al incremento de demanda, tal como se detalla en el gráfico 4.2.

Gráfico 4.2.
Cantidad de mandatos y número de funcionarios asignados 2010-2016



Fuente: Elaboración propia basada en el análisis de carga y los datos generados en el Gráfico 4.1.

Esta desproporción entre la carga de trabajo asignada y los recursos disponibles para llevarlo a cabo, muestra un desajuste en su mandato y alcance para poner en ejecución las tareas que corresponde realizar, de acuerdo a las nuevas disposiciones políticas y normativas. Lo anterior está aunado al escaso recurso humano (administrativo y operativo) de que dispone para atender los requerimientos y cumplir las tareas y actividades. Este nivel sostenido de aumento de la carga de trabajo sobre unos recursos humanos decrecientes solo puede tener un resultado: la sobrecarga del personal.

Por tanto, se considera que este análisis permite corroborar la primera variable a analizar acerca de las condiciones bajo las cuales opera actualmente la Dirección de Cooperación Internacional: que, desde el punto de vista de sus requerimientos, cuenta con un recurso humano insuficiente para el cumplimiento de la creciente demanda de competencias que le asignan las leyes, los reglamentos ejecutivos vigentes, las directrices, los decretos, etc., ya que esta sobrecarga del personal afecta la calidad de los registros y limita el grado de cumplimiento de eficiencia y eficacia.

Basado en este resultado, el Sr. Muñoz considera que las actividades y tareas que ejecuta cada una de las unidades de trabajo son amplias e implican un alto nivel de compromiso y responsabilidad, pues están concebidas para favorecer el desarrollo nacional (marco jurídico nacional) y su vinculación con la agenda ambiental internacional; por la cual ha apostado el país, en pro de la conservación, el desarrollo sostenible, justo y equitativo y en armonía con la naturaleza. (Entrevista realizada en abril de 2016).

Por todo lo anterior se considera que el MINAE demanda la existencia de una Dirección de Cooperación con capacidades suficientes y una visión amplia, que promueva el avance y compromiso de las múltiples partes interesadas bajo un "lineamiento país", sobre todo si se visualiza en el marco de la Rectoría del Sector. No obstante, a pesar del aumento de las competencias y responsabilidades institucionales, la legislación y la administración pública superior no han contemplado la dotación de los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas responsabilidades, según señala Informe de Labores del MINAE 2010 –2014;6.

B. ANÁLISIS DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

1. Revisión del orden lógico y secuencial del manual

De esta revisión se desprende en términos cuantitativos que el Manual, además de dividir el procedimiento en cinco fases, anexa un formulario de presentación y un resumen del proyecto dividido que se divide en 5 apartados: 1. Información general, 2. Aspectos generales, 3. Aspectos organizativos e institucionales del proyecto, 4. Aspectos de viabilidad y sostenibilidad, 5. Seguimiento, Evaluación y Efectos de este. A lo anterior se suman un instructivo de uso del formulario y 9 plantillas adicionales para declaración, aprobación, evaluación, seguimiento y cierre de los proyectos.

Se considera que no hay un orden secuencial del anexo y que presenta un exceso de plantillas las instancias deben de llenar. Todas las tareas y actividades pueden consumir aproximadamente 72 días lo cual representa un 80% de la jornada laboral mensual de un funcionario.

Respecto al procedimiento, en términos generales se puede afirmar que incluye muchas instrucciones. Algunas de ellas no son demasiado precisas, ya sea porque están mal redactadas, o son tan redundantes que pueden llevar a confusiones. Algunos de los pasos, por ejemplo, no corresponden al lugar donde se indica que debe seguirse la gestión o no resulta comprensible. Asimismo, existen muchos trámites que en el papel es necesario realizar, más no sucede así en la práctica.

Basta con estos detalles para que el instrumento resulte tedioso y burocrático, con lo cual pierde su sentido práctico y su propósito de optimizar procesos. Igualmente despierta apatía, pocos deseos de aprender y limita la comunicación entre los usuarios.

Esta revisión, basada en el flujograma, se complementó con las conversaciones sostenidas con los cuatro enlaces institucionales internos del MINAE previamente seleccionados ; todos ellos responsables de tramitar proyectos de cooperación internacional.

Esto permitió conocer la opinión y criterios que tenían del procedimiento oficialmente establecido, a fin de contrastarla con los datos preliminares encontrados en el flujograma.

Para introducirnos en esta indagación, se aplicó el cuestionario previamente elaborado y aprobado por la DCI, el cual permitió iniciar la conversación con la pregunta generadora, si conocían el Manual y qué criterio tenían sobre él. Como resultado se descubrió que dos de los cuatro funcionarios entrevistados no lo conocían y por tanto no lo aplican. Cuando se les mostró e hicieron una rápida revisión, comprendieron el porqué de algunos trámites y las razones por las cuales se solicita, lo que los podría ayudar en el proceso inicial. No obstante, reconocieron que solo cumplen con dos aspectos considerados centrales que es la oficialización y cierre del proyecto, e hicieron la salvedad de que, si es obligatoria su aplicación, requieren de asesoramiento para conocer de su uso y utilidad. En caso contrario, sería considerado un trámite burocrático más.

Otros señalaron que recibieron asesoramiento por parte de la DCI durante el proceso inicial, pero después no se le dio continuidad ni seguimiento. Asimismo consideran que cumplen con completar las fichas técnicas, pero no son enviadas en el orden ni en el tiempo estipulados en el manual. Esto por cuanto muchos de los proyectos en los cuales participan han sido diseñados previamente por las agencias de cooperación, con los temas que se va a desarrollar, los tiempos estimados, y aplicados a varios países. Por ejemplo, en la fase de identificación no se confecciona ni entrega la ficha técnica tal como indica el procedimiento, ya que no se genera una propuesta de proyecto que parta de cero, sino que ya vienen diseñados por los cooperantes; por lo cual este procedimiento pierde su razón de ser. Esta información por lo general se adjunta cuando se envía el proyecto para obtener su oficialización y con esto se cumple con el trámite.

Otros envían la información esencial del proyecto toda vez que lo solicita la DCI, para que esta pueda conocer el estado en que se encuentra y actualizar su base de datos. Por lo general esto sucede una vez al año. El resto de los entrevistados, si bien conocen el Manual, no lo aplican en su totalidad y solo cumplen con los elementos considerados centrales para el trámite, es decir la presentación oficial del proyecto y la información de su conclusión.

Una de las razones que podría explicar esta situación es la rotación de nuevo personal al que las instancias no informan de la existencia del Manual. Esto quizás porque la unidad administrativa de cooperación no lo considera de utilidad, al no verlo como un instructivo que facilite su trabajo, por lo que su existencia carece de interés para el personal. En otros casos se descubrió que los procesos están en manos de consultores que aplican su propia metodología, de acuerdo a los términos de su contrato.

En estas entrevistas se detectaron varias respuestas comunes, que fueron resumidas de la siguiente manera: el sistema de gestión interno no es el adecuado, ya que está estructurado sobre una base "más teórica" que no se ajusta a la realidad de cada dependencia, ni a la práctica que en general se da en el MINAE, por lo tanto, no la consideran pertinente. A su vez existe consenso en que el sistema de gestión se mejore, para que los trámites y procesos se agilicen, de modo que no sean tan demandantes ni se dupliquen como actualmente sucede.

Respecto a la descripción del procedimiento concuerdan en que está mal redactado; lo cual dificulta su lectura, y demanda un tiempo considerable descifrar las instrucciones, para luego determinar en qué tareas son aplicables, de acuerdo a la naturaleza y funcionamiento de cada dependencia. Otra frecuente dificultad es definir cómo ajustarlo al cumplimiento del trámite, aspecto que entraba obstaculiza el proceso. Por otro lado, no está claro qué se espera lograr con el manual, lo que desalienta los esfuerzos para su aplicación.

Los entrevistados a su vez indican que algunas de las tareas que deben realizar pierden su propósito, por cuanto en muchas ocasiones cada cooperante -dependiendo del tema en cuestión- establece su propio formulario, cuya compleción es un requerimiento para recibir la donación. Esto hace que cada formato sea diferente y deba llenarse con base al instrumento determinado por cada cooperante. Estos son distintos al que solicita la DCI, lo que obliga a volver a llenar otra ficha técnica.

Lo anterior está asociado con otro aspecto del flujograma: la cantidad de plantillas que es necesario llenar en cada fase del proceso. contenidos frecuentemente se duplican con otras plantillas que igualmente hay que completar, independientemente de los que establecen el

cooperante y la DCI, como sucede con las requeridas por el MIDEPLAN, la Dirección del Proyecto, el POI institucional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), más la que cada dependencia diseña a nivel interno para su propio control y seguimiento.

Esto propicia la multiplicación o redundancia de tareas, con lo cual se tornan engorrosos los trámites, el proceso se ralentiza e incrementa el tiempo de trabajo. Todo lo anterior resulta preocupante para los entrevistados, en particular cuando se trabaja con limitaciones en el recurso humano, así como en el ámbito operativo y presupuestario. A esto se suma la necesidad de atender otras funciones propias del cargo. La situación ha llevado a que cada una de las partes procure, en la medida de lo posible y por separado, ajustar los distintos procesos y adaptar su diseño a la realidad nacional.

2. Nivel de cumplimiento del manual

En resumen, a pesar de que la mayoría de los entrevistados conoce el Manual, muchos no lo utilizan ni consultan; por ende, se limitan a remitir a la DCI la información general del proyecto para su oficialización, registro y cierre. Esto significa que no cumplen con los restantes pasos del proceso (etapas II, III y IV), tal cual aparecen descritos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que las dependencias no registren sus proyectos, ni ejerzan controles sobre su ejecución. Cada una en la práctica, aplica su propio procedimiento interno para gestionar, oficializar, ejecutar y cerrar el proyecto. Luego reporta el estado de estos a las diferentes instancias competentes, con lo cual cumplen con los requerimientos legales.

Sin esta práctica hace que las dependencias trabajen de forma aislada, dificultando que cada institución conozca los proyectos que las otras llevan a cabo y que podrían complementar los suyos. De esta manera se pierde la oportunidad para aportar o solicitar cooperación conjunta para el desarrollo de proyectos comunes, ya que esto actualmente no sucede. Dicha cooperación también disminuiría el control que debe ejercer sobre los proyectos la DCI y su función de coordinadora del proceso.

Conocer los procedimientos internos del MINAE, podría favorecer el inicio de una planificación más integrada y sostenible; algo de particular importancia en la actualidad, dado que la cooperación es cada vez más escasa y difícil. No obstante, algunos de los enlaces de cooperación entrevistados señalaron que la coordinación con proyectos compartidos a veces se torna difícil entre las dependencias, ya que cada una busca canalizar sus propios intereses.

3. Estado del seguimiento, evaluación y registro de proyectos

Esta es una preocupación constante en los entrevistados, pues consideran que es importante llevar una contabilidad realista de cuántos proyectos se ejecutan, que al hacerlo aprovechan la ventana de oportunidad de la cooperación, y cuál es el verdadero impacto que tienen para el país. Si bien el Manual contiene una ficha matriz de seguimiento y evaluación de proyectos, y otras dependencias cuentan con una guía práctica adaptada a sus procesos internos, es un paso que raras veces se realiza. Todos los entrevistados manifestaron tener problemas respecto al seguimiento en la ejecución práctica de las actividades del proyecto, del que se hace poco monitoreo y no se evalúan los resultados obtenidos de la cooperación. A pesar de lo anterior, algunos funcionarios aseguraron que desde sus dependencias están haciendo esfuerzos para que la evaluación de sus proyectos muestre los resultados obtenidos por el MINAE.

Una de las razones que se expresaron mencionaron es la falta de personal especializado en gestión y registro de proyectos, que pueda encargarse que se ocupe de esta tarea. En otros casos no existe personal para llevarle el pulso dar seguimiento a los proyectos, por lo que se asigna la tarea, generalmente como un recargo de funciones, a personas que no cuentan con el perfil adecuado idóneo, que desconocen el tema y/o no les gusta. Esto lleva a que no le den la importancia que requiere; lo cual redundaría en la obtención de deficientes resultados. En otras ocasiones, aunque la labor sí está incluida en sus funciones, no están familiarizados con todo el procedimiento, el cual es ya de por sí complejo. En otras ocasiones está en manos de consultores temporales que al marcharse no dejan dicha capacidad instalada.

Esto mismo sucede con los sistemas de registros internos de los proyectos. En ocasiones son catalogados de buenos esfuerzos a deficientes, ante la falta de personal y funcionarios con esa especialidad, que dé soporte en la actualización de los datos y alimente

los registros de la DCI. Todos los entrevistados manifestaron contar con un repositorio de los proyectos -tanto en archivo físico como en digital- sea Programa Excel, aplicación de Access o cuentan con un programa de cómputo para llevar la inscripción y consulta de una base de datos de proyectos de cooperación. No obstante, los registros se diseñan bajo criterios propios y diferentes requerimientos técnicos, por lo que estas herramientas y los sistemas de información de la gestión de los proyectos existentes no son uniformes.

En otros casos sucede que, a pesar de contar con algunos de los instrumentos, en muchas ocasiones la actividad diaria de las oficinas se suma a la falta de personal, provocando que se consuma mucho tiempo atendiendo otras tareas propias del cargo, ajenas a la función de registro y seguimiento de los proyectos. Esto no permite destinar recursos suficientes para enfocarse en mejorar los procedimientos, por lo que en ocasiones se dan demoras más prolongadas de lo previsto para mantener al día los datos y enviar el reporte oficial a la DCI.

Esto afecta el trabajo del departamento de Proyectos en particular, y el mandato de la DCI en general, para ejercer controles sobre los proyectos que ejecutan las distintas instancias; ya que, si estas no envían a tiempo y en forma la información, la DCI no puede tener datos actualizados de su estado; lo cual limita su capacidad para alimentar la base de datos del SIGECI del MIDEPLAN, como legalmente le corresponde. Al respecto los entrevistados comentaron que el procedimiento de oficialización e información de los proyectos pueden tramitarlo directamente sin pasar por la DCI. Sin embargo, reconocen que, de suceder de esta manera, esa dirección no podría contar con la información.

4. Gestión por resultados

A pesar de que la cooperación internacional está empezando a solicitar una gestión por resultados, la planificación interna del MINAE aún no lo requiere. Además, existe una cultura institucional que no considera importante realizar este proceso, por lo que muchos de los funcionarios encargados no cumplen con esta nueva solicitud.

Aun así, algunos de los entrevistados afirman que desde sus jefaturas se ha buscado una mayor identificación de responsabilidad de los funcionarios con los resultados de su

gestión. Algunos ejemplos de acciones emprendidas para mejorar la eficacia y resultados de los proyectos son: realizar mesas de trabajo y reuniones de coordinación previamente programadas con los coordinadores de los proyectos para revisar los avances o ajustes que necesiten; agilizar la actualización del registro que lleva el encargado de seguimiento de proyectos para estar al día; y tener una buena contabilidad de los recursos que se movilizan.

Este aspecto es considerado un tema importante, ya que, de los resultados de la evaluación, se puede obtener información relevante y estratégica requerida por el país, en lugar de la propia de acciones aisladas. Esto se refuerza con lo que los entrevistados manifiestan es fundamental empezar a realizar, que son acciones integradas alineadas a las necesidades y los objetivos de la institución con las ofertas que presentan los cooperantes; de tal manera que las propuestas sean integradas y alcancen objetivos comunes. En tanto que el cooperante debe también comenzar a incorporar y evaluar el aporte que el país hace no solo en especie, sino en el direccionamiento de los objetivos institucionales, porque este no queda visible o está poco claro.

5. Posibilidades de mejora

Los entrevistados coinciden en que, si bien es necesario contar con un procedimiento interno general de gestión de proyectos, se requiere también realizar un análisis del valor agregado para identificar los actuales fallos y el modo como estos ocurren. Igualmente sería idóneo desarrollar las actividades relacionadas que inciden en la calidad de este, junto a otros aspectos de desempeño de la eficiencia de los procesos que se realizan.

Esto puede encausarse en la puesta en marcha de un nuevo diseño de manual de procedimientos internos, para gestionar los proyectos de cooperación internacional no reembolsable, y actualizarlo con los nuevos requerimientos de la Política de Cooperación Internacional (POLCI). El objetivo es que sea consensuado por todas las instancias del MINAE, de modo que se pueda crear un diseño uniforme y estratégico de las plantillas que piden MIDEPLAN, DCI, POI, PND y unificarlas para simplificar el proceso.

Este podría ser el documento base sobre el cual las distintas dependencias puedan partir, y agilizar los trámites que optimicen una buena canalización de los proyectos que se ejecutan con fondos de la cooperación internacional no reembolsable. Aun cuando, a nivel interno las dependencias le hagan algunos cambios, estos serían mínimos para ajustarlas a su naturaleza particular y su propio procedimiento administrativo. Lo importante es que permitan evaluar el impacto o resultados que tienen los proyectos para las dependencias, el Ministerio y el país, de forma que no cumplan nada más una labor de registro o matrices.

Lo anterior por cuanto les preocupa que no quede claro o no se vea reflejada la contrapartida del Ministerio ni su inversión, como si hubiera una mayor preocupación por llenar plantillas que saber cuánto recurso se movilizó, los logros que han tenido los productos y lo que aportó al país. (Entrevista a funcionarios.)

Los resultados de las entrevistas corroboran los datos basados en el flujograma, confirmando que el procedimiento oficial no es de fácil asimilación y no simplifica ni racionaliza el trabajo para disminuir la dispersión de información y su duplicación. No obstante, sí se logra con ella mantener algunos registros e inventarios de los proyectos del sistema de gestión, por lo que su objetivo se cumple parcialmente.

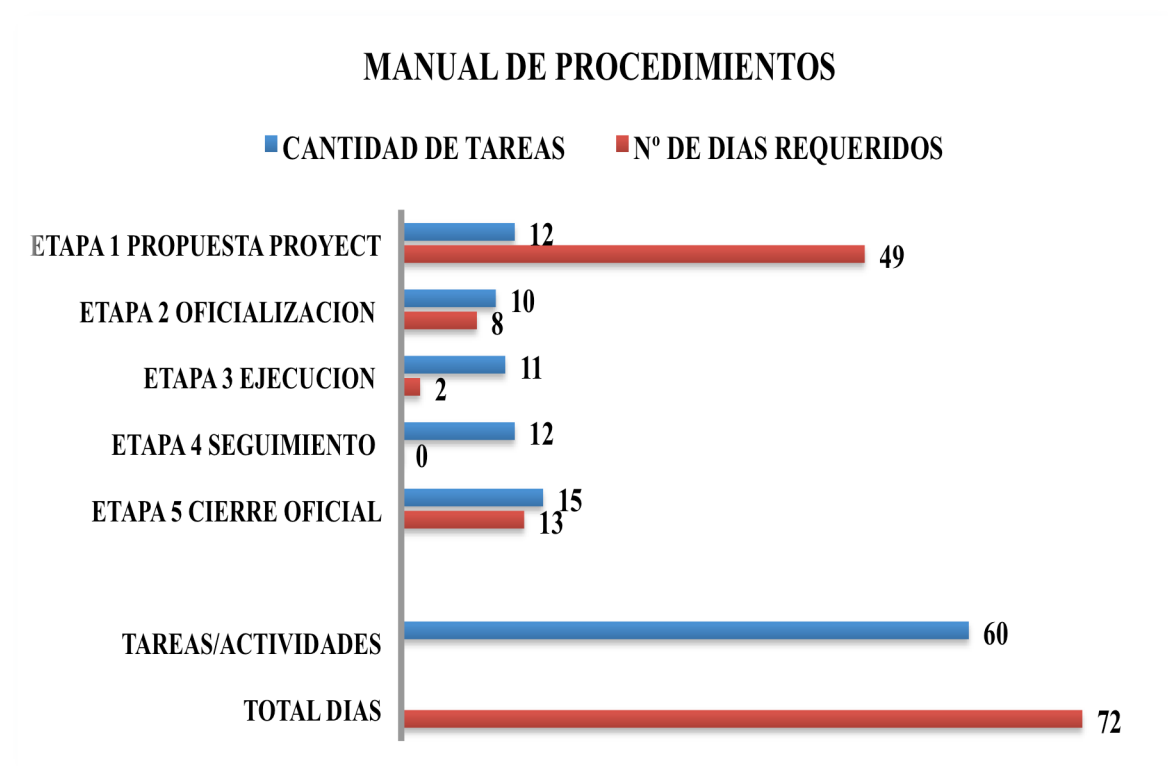
6. Cuantificación del proceso del manual de procedimientos

A través del flujograma se pudo cuantificar todo el proceso establecido en el manual, contabilizándose un aproximado de 60 tareas que se calcula tienen un aproximado de 72 días de duración. Cabe destacar que hay tareas y/o actividades que no dependen directamente de la DCI, por lo que no se contabilizaron como actividades directas. Sin embargo, tiene la labor de coordinar y orientar a las distintas dependencias en la gestión del proyecto, y llevar un registro actualizado sobre el estatus de estos para darle seguimiento según el mandato, evaluar sus aportes y rendir informes a los tomadores de decisión.

7. Cantidad de trabajo requerido al departamento de proyectos

En la Figura 4.1, se muestra la cantidad de tareas que se requieren realizar, tal como las describe el Manual de procedimientos, para gestionar un proyecto, de las cuales el Departamento de Proyectos de la DCI en coordinación con el director, deben en principio coordinar u orientar según sea el caso.

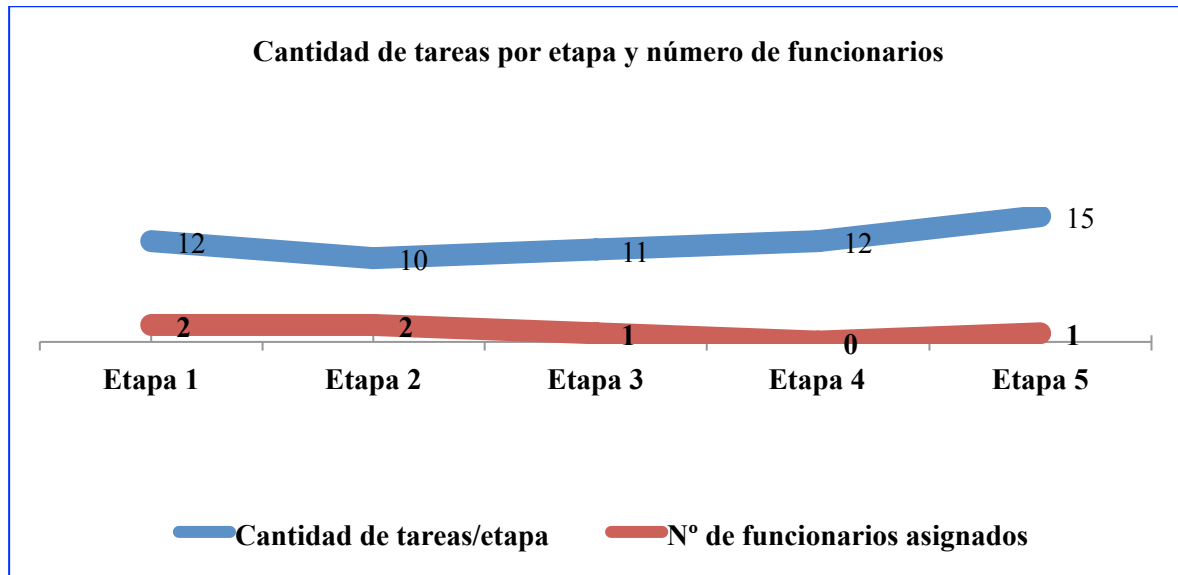
Figura 4.1
Distribución de tiempo por tipo de tarea requerida



Fuente: Manual de Procedimiento de la Dirección de Cooperación Internacional. *Elaboración propia.*

Esta cantidad de trabajo contrasta cuando se valora el recurso humano asignado, como se ve en la Figura 4.2.

Figura 4.2.
Cantidad de recurso humano asignado por carga de trabajo



Fuente: elaboración propia basada en los datos obtenidos.

Este nivel sostenido de carga de trabajo sobre recursos humanos decrecientes, vuelve a tener el mismo resultado anteriormente analizado: la sobrecarga del personal y la posible disminución de la calidad del servicio y el nivel de cumplimiento general del departamento de Proyectos en particular y la DCI en general.

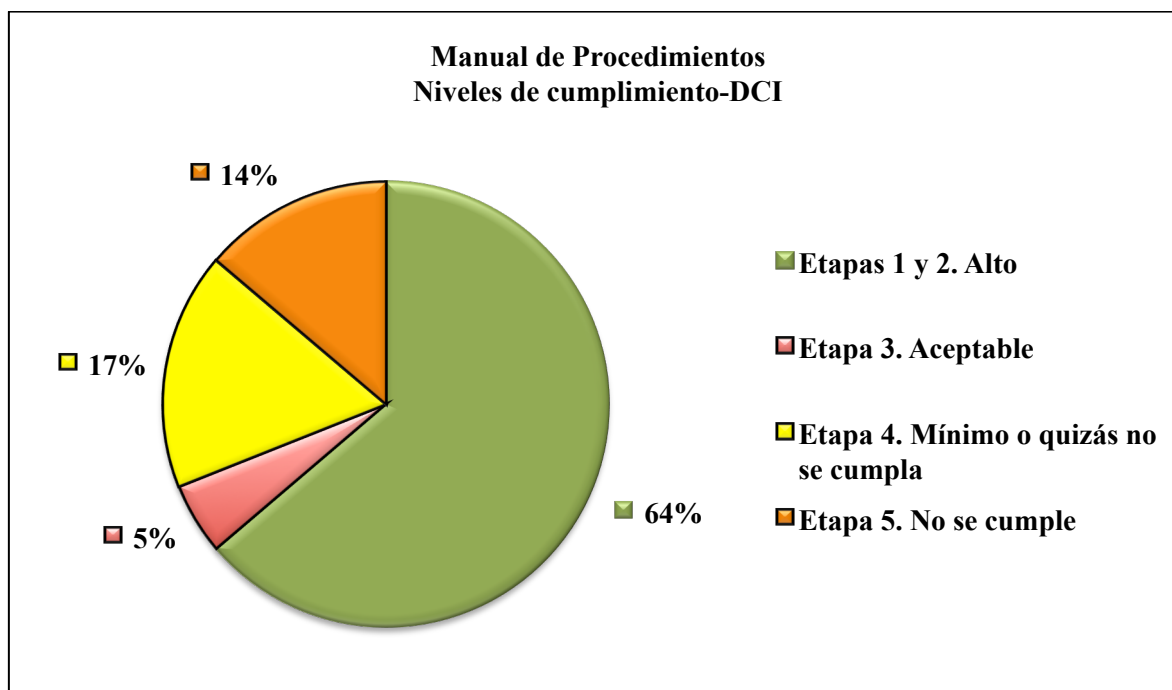
8. Nivel de cumplimiento del proceso de registro

Para corroborar estos datos y conocer el nivel de cumplimiento de las tareas que requiere realizar el departamento de Proyectos de la DCI, se cuantificaron las relaciones tiempo-cantidad de tareas y/o actividades que cada etapa requiere, contra el número de funcionarios encargados, utilizando la siguiente semaforización:

- Verde: Nivel de cumplimiento alto, calidad de servicio muy satisfactoria.
- Amarillo: Nivel de cumplimiento aceptable, calidad de servicio satisfactoria.
- Naranja: Nivel de cumplimiento mínimo, calidad de servicio insatisfactoria.
- Rojo: No se cumple, calidad de servicio inaceptable.

La valoración de los resultados de la semaforización, pueden resumirse en dos realidades básicas, que se perciben en las Figura 4.3.

Figura 4.3
Porcentaje de Cumplimiento del procedimiento establecidos en el Manual para proyectos de cooperación internacional no reembolsable.



Fuente: Elaboración propia basada en los datos observados, apoyado con entrevistas al director de cooperación internacional y la encargada del departamento de proyectos del MINAE, Costa Rica, Diciembre 2016.

Se desprende de la semaforización que, a pesar de que la actual estructura organizacional de la DCI no es apropiada para cumplir con la carga de mandatos asignada, el 64% de los procedimientos que tiene a su cargo, está logrando un muy satisfactorio o satisfactorio cumplimiento en lo que respecta a información central del proyecto (inicio y cierre), mientras que un 5% no lo está consiguiendo.

Por otro lado, se refleja en la fase de ejecución y seguimiento de los proyectos que la labor supervisora de la DCI es débil. Se manifiesta este resultado en lo señalado tanto por los

funcionarios entrevistados, como por el mismo director de la DCI, en el sentido de que esa dirección ignora la información del estatus del proyecto, ya que las dependencias no la reportan o bien no lo hacen a tiempo para su debido registro (de conformidad a lo dispuesto por el MINAE en materia de proyectos). Por lo que la DCI debe cada cierto tiempo solicitar el envío de la información para actualizar su base de datos. Por tanto, se puede decir que gracias a la labor de solicitud de información que hace la DCI a las instancias, le permite de una manera razonable mantener actualizado el registro, a costa de que esta gestión consume casi el 80% del tiempo laboral.

9. Sistema de información disponibles

La información de la gestión de los proyectos se almacena en un archivo físico cuyos expedientes se mantienen en carpetas separadas. También existe un archivo digital en donde se registran los datos de dos maneras: una a través de una aplicación Access y luego en una hoja Excel. Se comprobó que hay muchas versiones de Excel guardadas en la computadora bajo una misma carpeta digital. No estaba claro, al momento de esta práctica, cuál era la versión que contenía los datos más actualizados. También se encontró poca conexión entre los datos que se encuentra en la aplicación Access con las de Excel, ni la que contiene el archivo físico.

Esto en parte puede deberse a la cantidad de personas de distintas disciplinas que han llegado a la DCI y han realizado la tarea de ingresar datos. Por lo general, no manejan la aplicación Access y montan información parcializada en una nueva plantilla Excel, lo que genera confusión y desorden.

Dentro de las razones que pueden explicar esta situación, posee especial importancia la escasez de recurso humano que padece la DCI para cubrir esta área, la cual ha mostrado una alta rotación. La mayoría del personal que ha llegado, no posee el perfil adecuado, ni cuenta con experiencia en administración de la cooperación, ni pertenece al área de Relaciones Internacionales. Esto significa que no dominan ni el tema, ni el procedimiento. Por lo general, tampoco manejan programas de cómputo como la aplicación Access, montando la información en una plantilla Excel para registrar el proyecto, duplicandose las hojas Excel por cada persona que llega. Esto provoca que se traslape la información y sea difícil distinguir

los datos correctos o actualizados. Otra razón es que a buena parte del personal no le gusta la tarea y se va, lo que conduce a un trabajo deficiente pues no le otorgan la importancia que requiere, ni un seguimiento idóneo. En ocasiones se ha aprovechado la práctica de algún pasante, para que colabore en ordenar la información. Esto tiene como resultado que la persona que eventualmente llegue, parta siempre de cero o con instrucciones básicas, buscando por lo general organizar su trabajo más de acuerdo a su propia intuición que a una gestión lógica secuencial.

En cuanto a la organización del archivo físico de los proyectos, se encontraron algunos errores de compilación. En otras ocasiones se hallaron expedientes con información incompleta y guardados en carpetas que no les corresponden. A resultas de lo anterior la institución posee un archivo de difícil manejo que complica el dar a tiempo con la información, por estar organizado con la lógica particular de la última persona que organizó el archivo. Esto ha sido una preocupación para el director, quien ha buscado organizarlo y manejarlo por su cuenta.

Por otro lado, ante la falta de personeros para el área de proyectos, el director asume la función como recargo, teniendo que buscar espacio para construir y organizar los datos de interés y realizar los registros en la hoja Excel, de acuerdo a sus necesidades. Esto ha hecho que concentre la información por temor a causar un posible desacomodo de los datos que lleva en cada momento. De esta forma no se da un intercambio de información fluido con la persona de turno. Lo anterior hace pensar que no existe un método estandarizado que pueda aprenderse fácilmente -sumado a la dinámica de trabajo individual que usualmente se da a lo interno- cuando debería existir al menos un memorando de cómo están las líneas de trabajo y con el enlace de cooperación.

La situación repercute en duplicación de labores, ya que es frecuente que los nombres de los proyectos estén mal escritos y así queden consignados, o bien se registran dos veces bajo diferentes nombres, generándose errores. Una posible explicación es que el proyecto se registra con su nombre oficial, pero para mayor facilidad del personal es renombrado tal como es conocido en la jerga interna y así adquiere un nuevo registro, provocando una distorsión en

la base de datos. Este error se duplica cuando se remite la información al SIGECI del MIDEPLAN y a la propia Contraloría General de la República. Sin embargo, también se descubrió -al consultar el estatus en que se encuentran los proyectos en SIGECI- que algunos también fueron mal registrados, cometiéndose el mismo error. Esto lleva a diferencias entre la información reportada por el Ministerio de Ambiente y la que se encontró registrada en las bases de datos del SIGECI del MIDEPLAN y la Contraloría General de la República.

Por otra parte, la DCI hace esfuerzos importantes por mantener al día registros acualizados, y tratar de dar seguimiento a los proyectos que ingresan y se ejecutan. No obstante su capacidad operativa es una limitante para realizar esta tarea y no cuenta con el suficiente personal para ejecutar a cabalidad esta función, aun cuando jerárquicamente dependa del despacho ministerial. Por tanto, para actualizar sus registros y saber el estatus del proyecto, necesita solicitar la información a la instancia; la cual en ocasiones no llega a tiempo ni en la forma correcta, o no tiene respuesta. Esto hace que deba volver a enviar la solicitud, lo cual supone una duplicación del esfuerzo y el tiempo.

También se pudo observar que, incluso cuando las instancias remiten la información solicitada, esta puede traspapelarse en la DCI o no se registra en la base en el momento de su ingreso. Una posible explicación es que al llegar el oficio no había personal que ingresara los datos a la base, por lo que se guardaron en otro espacio hasta que se dispusiera de tiempo para esta tarea. Otra posibilidad es que cuando se ha aprovechado la ayuda de un pasante se incurriera en descuidos al ingresar los datos, que le costara comprender el sistema de registro; que no manejara bien la hoja Excel o no hubiera iniciativa para hacer una revisión exhaustiva y se dejaran por fuera algunos detalles que a la postre llevan a disponer de información incompleta. Esto hace necesario solicitarla de nuevo, lo que -de acuerdo a las entrevistas realizadas a los funcionarios- causa malestar y un sentimiento de descoordinación entre las instancias.

Este hallazgo es relevante, ya que se debe garantizar el ordenamiento de los recursos, para conocer la eficacia en su uso a efectos de mejorar el proceso de gestión de la cooperación

externa, de acuerdo a la POLCI (2014-2022); que para ello exige un registro confiable de las mismas para su seguimiento.

Esto vuelve a confirmar la hipótesis planteada sobre las variables estudiadas, las cuales indican que el escaso recurso humano, la necesidad de mejorar el manual de procedimientos y la falta de sistemas de información, aunados a una mayor demanda, dificultan llevar un registro actualizado y a tiempo, con información de calidad de la cartera de proyectos de cooperación internacional no reembolsable, de acuerdo a lo requerido por los órganos controladores a los que está sujeto el MINAE. Sin embargo el Ministerio trata, dentro de sus límites, cumplir sus funciones.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

Para Costa Rica, el escenario de la captación de la cooperación, ha variado sustancialmente, dado que la tendencia de los donantes es limitar los apoyos a las economías de renta media como la costarricense. Este viraje tiene sus efectos en el diseño de políticas, programas y en el sistema jurídico, lo cual exige a las instituciones cumplir, en la medida de sus capacidades, dichos mandatos con escasos recursos financieros y una mayor demanda.

Esto requiere visibilizar mejor los aportes de la cooperación al desarrollo del país, así como la creación de un clima apropiado para su internalización y el desarrollo de las medidas correctivas que deben instituirse para su fomento.

Para el MINAE la cooperación internacional es vital, pues con ella logra cumplir buena parte de los mandatos legales y competencias; ya que todos los proyectos deben respetar los lineamientos del Plan Anual Operativo (POI), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los objetivos de la política exterior.

En este sentido la DCI ha venido desarrollando una serie de tareas relacionadas con su área de competencia, de la mano con otras iniciativas gubernamentales para la ejecución del marco político de acciones estratégicas, visualizadas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como las tareas y responsabilidades derivadas de ser el MINAE parte integrante del sector de política exterior, del sistema internacional de los organismos vinculados a la temática ambiental.

Dichas funciones están bajo la supervisión del director, quien cuenta con amplio conocimiento de los temas y una plaza en propiedad que le confieren un rango que lo autoriza para tomar decisiones; esto implica que existe coherencia entre las funciones que realiza y su formación profesional.

No obstante, plantea el reto de superar ciertas barreras y obstáculos importantes para un funcionamiento eficaz y eficiente de la Dirección de Cooperación Internacional en cuanto al registro de proyectos. Por ejemplo, sería recomendable actualizar el diseño de la estructura de funcionamiento con que opera la DCI, ya que no concuerda con la estructura real de operaciones del MINAE.

Desde su conformación formal en el año 2010, no se le han introducido cambios, por lo que se encuentra desajustada en su mandato y alcance para realizar las tareas que le corresponde ejecutar, de acuerdo a las nuevas disposiciones políticas y normativas. A lo anterior se suma la existencia de varias dependencias de diferente naturaleza jurídica, que tornan aún más compleja su labor y dificultan su atención.

Esto limita la creación de nuevas plazas y la obligación de mantener un presupuesto insuficiente (4 millones de colones anuales para todos los rubros) con qué atender todos los requerimientos. Dado el volumen de trabajo que le está encomendado, existe el riesgo de que se estén creando nuevas áreas y mandatos que no cuenten con la estructura administrativa y funcional para sostenerlas. Esto sucede porque algunas funciones, como es el caso de departamento de proyectos, existen en el papel, pero al carecer de existencia operativa no inciden en la mejora de las dinámicas internas.

El problema de la falta de personal es una preocupación constante, a causa de la tramitología y el volumen de trabajo que las dependencias exigen. De acuerdo con los enlaces de cooperación entrevistados, la preocupación es no contar con personal especializado en administración y gestión de proyectos que asuma estas labores; ya que muchos de ellos no pueden hacerlo, ya sea por desconocimiento o bien por la sobrecarga de funciones y mandatos, que les resta el tiempo requerido para un apropiado seguimiento y control.

Esto tiene como consecuencia que en ocasiones el proyecto quede en manos de consultores temporales que participan en las mesas de negociaciones, hablan por la institución y toman decisiones, pero al marcharse no dejan capacidades instaladas ni funcionarios capacitados para sustituirlos.

De persistir la situación, podría poner en riesgo la consecución de los objetivos, el soporte de la cadena de valor institucional, la satisfacción del cliente o de los usuarios de servicios institucionales, y la capacidad de innovación; lo cual acarrea consecuencias negativas en el recurso humano institucional y el debilitamiento de los procesos operativos.

En el caso de la DCI, el actual personal carece en su mayoría de una larga trayectoria en el accionar de las unidades. Esto por causa de la rotación y el cierre de plazas por jubilación, así como por la capacitación requerida para el cargo. Esto podría debilitar su posicionamiento dentro de la estructura del MINAE, a pesar de hallarse en un nivel jerárquico superior, a causa de sus importantes limitaciones a nivel operativo.

Por un lado, si bien la DCI cuenta con políticas y normas de operación internas establecidas para gestionar proyectos de cooperación, las dependencias no acatan en su totalidad las directrices ministeriales concernientes a la aprobación de proyectos, ni remiten a tiempo la información solicitada por la DCI. Dentro de las razones se puede mencionar que el manual no es expedito y no se ajusta a la realidad que existente en el MINAE, por lo que no coadyuva en el control administrativo, ni elimina los procedimientos aislados que realiza cada dependencia, ni visibiliza la contrapartida o cofinanciamiento que aporta el MINAE. Por otro lado, las dependencias han creado sus propios procedimientos de gestión de la cooperación internacional, de los proyectos de interés.

Esto limita el accionar de departamento de proyectos, pues al no contar a tiempo con datos para su registro y control, depende de que las instancias remitan la información. Esto se suma a que la falta de personal en la unidad dificulte llevar al día los registros, dado que es una tarea que requiere una dedicación de casi el 80% del tiempo laboral. Esto no le facilita proveer inventarios medibles, verificables y reportables, que soporten la labor del sistema de gestión, así como de dar cuenta de donde se invierten los recursos y qué resultados les reportan al MINAE y al país.

Esto por cuanto la falta de personal que padece la DCI causa que la eficiencia en la gestión y la labor de seguimiento no sea la idónea, a pesar de los esfuerzos que se hacen para

cumplir con los mandatos y funciones. La desproporción entre el monto de trabajo y el equipo a su cargo excede al personal, generando en este estrés y apatías. Si a esto se le suma, que la tendencia en la cultura institucional es que el trabajo se realice de forma aislada, sin mantener la debida comunicación con otras instancias, además de la escasa apertura de plazas por parte del Estado, puede llevar a que la dirección tenga muy pocas oportunidades de mejorar su rendimiento, si no se toman previsiones presupuestarias en el futuro inmediato.

Esto es preocupante dado que son las instancias llamadas a coadyuvar en las acciones contempladas en la Política de Cooperación Internacional, en aras de alcanzar una mejor gestión de los fondos y actuar como resorte directo del MIDEPLAN, de acuerdo a la normativa nacional (Decreto N°35056-PLAN-RE).

A pesar de ello, la DCI sigue realizando esfuerzos a nivel operativo, como implementar un Sistema de Información de Proyectos de la Dirección de Cooperación Internacional del MINAE (SIDCI) automatizado, que homogenice la información contenida en las plantillas, y que las dependencias actualicen los datos de cada uno de los proyectos a su cargo; de manera que la dirección funja solo como administradora del sistema.

Lo anterior por cuanto se considera importante que, a nivel ministerial, se conozcan los proyectos que otras instancias llevan a cabo, ya que esto potenciaría la ejecución conjunta e integrada de las construcciones; lo cual supondría grandes ventajas respecto a la actual forma individual de afrontar el trabajo. Un cambio en la dinámica mejoraría el conocimiento para abrir una ventana de oportunidad en donde se puede aportar, complementar o solicitar ayuda para el desarrollo de proyectos propios, que no necesariamente estén diseñados por los organismos internacionales.

En este sentido sensibilización, capacitación y educación son herramientas que también deben considerarse, pues podrían mejorar la gestión de proyectos de cooperación, ofrecer una visión de conjunto del MINAE y alcanzar la meta de trabajo para una institución.

Por tanto se constata que el escaso recurso humano, la necesidad de mejorar el manual de procedimientos y los actuales sistemas de información aunado a una mayor demanda que se ha incrementado a lo largo de los años, dificultan llevar un registro actualizado, con información de calidad, de la cartera de proyectos de cooperación internacional no reembolsable, tal como es requerido por los órganos controladores a que está sujeto el MINAE.

B. RECOMENDACIONES

A nivel operativo, los actuales procedimientos internos para la consecución de recursos provenientes de órganos de cooperación, deben ser actualizados y mejorados, de modo que provean registros eficientes y eficaces de conformidad a con los mandatos, que generen datos de calidad. Para ello sería pertinente elaborar un nuevo manual, que involucre a los enlaces de cooperación a nivel interno en el diseño, que identifique los posibles mecanismos acorde con la estructura real de operaciones del MINAE; de manera que exista un documento consensuado que especifique una ruta clara y sencilla de los pasos a seguir, facilite canalizar los recursos de forma más eficiente y clarifique la responsabilidad y alcances de las instancias involucradas.

Los criterios que se generen podrían ser la base para diseñar e implementar un sistema informativo centralizado en la DCI, que sirva de referente para la toma de decisiones. Asimismo facilitaría el seguimiento y evaluación del impacto de la cooperación, como insumo para la producción de estudios e informes sobre su comportamiento. Esto generaría un flujo constante de información para mantener los datos actualizados, y mejoraría el control de la DCI y el registro en el SIGECI-MIDEPLAN.

La creación de una mesa de coordinación institucional como un diálogo permanente, podría propiciar canales fluidos de comunicación que faciliten el cumplimiento de acuerdo a las normativas. Es decir, se entendería la reciprocidad como un proceso de intercambio y aprendizaje compartido para un beneficio mutuo, de manera que otorgue orden y coherencia al proceso de gestión de la cooperación. El proceso se concibe no solamente como la búsqueda y

captación de recursos externos, sino que implicaría vínculos integrales y bidireccionales de colaboración basados en compartir reflexiones, experiencias, conocimientos, información y solución de problemas comunes o de interés mutuo.

No obstante, emerge la pregunta de ¿cómo sostener los cumplimientos, una vez establecidos los mecanismos operativos institucionales, para perfeccionar las actividades de control que garantizan la administración de los proyectos, que la institución emprenda, de manera que coadyuve con los objetivos de la POLCI?

Partimos de la idea de que, dado lo limitado de los recursos humanos y presupuestales, una estrategia interna clara facilitaría organizar y revisar las funciones y procedimientos, a fin de apoyar una acción coordinada del ministerio en este tema. Asimismo un plan estratégico en materia de cooperación internacional, que defina los parámetros a seguir para el cumplimiento de objetivos, mejoraría los procesos. Es esencial ordenar y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos, con el fin de lograr viabilidad, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas.

Estas acciones coadyuvarían a los esfuerzos que se están haciendo a nivel nacional de conformidad con la POLCI, para que rinda cuentas de sus resultados y que los mismos se plasmen en un verdadero impulso al desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Barrantes Echavarría, R. 2002. *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque Cualitativo y cuantitativo*. Costa Rica: EUNED. Disponible https://www.uned.ac.cr/academica/images/ceced/docs/Investigacion_camino_conocimiento.pdf. Revisado: Nov. 6, 2016.
- Bernard, H. Russell. 1994. *Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches* (segunda edición) Walnut Creek, CA: AltaMira Press. Disponible <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/998>. Revisado: Dic. 8, 2016.
- Carvajal, G.; J.M. Camacho; A. Fernández; J. Rivera, & S. Vargas. 2016. *Diagnóstico de situación de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable en el sector público de Costa Rica*. Informe Final del Proyecto de Graduación., Universidad Nacional de Costa Rica; Heredia, Costa Rica.
- Contraloría General de la República 2012. *Informe de la auditoría de carácter especial realizada sobre el registro de la Cooperación Internacional financiera y técnica no reembolsable correspondiente al Ministerio de Ambiente y Energía*. Informe Nro. DFOE-SAF--IF-08-2012. San José, Costa Rica.
- Dirección de Cooperación Internacional. 2013. *Manual de Procedimientos de Cooperación Internacional no Reembolsable*. Ministerio de Ambiente y Energía, Costa Rica.
- Escuela de Relaciones Internacionales. 2009. *Reglamento sobre Trabajos finales de Graduación en el grado de Licenciatura*. Universidad Nacional de Costa Rica; Heredia, Costa Rica.
- Eyssautier de la Mora, M. 2002. *Metodología de la investigación. Desarrollo de la inteligencia*. Quinta edición. Ediciones Paraninfo, 2006.
- Galindo Cáceres, L.1998. *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México. Pearson Educación. Disponible https://books.google.co.cr/books/about/Técnicas_de_investigación_en_sociedad.html?id=5a0Jdv7Ip9oC&redir_esc=y. Revisado: Junio. 15, 2016.
- Gallardo, Helio (2009). *Elementos de Investigación Académica*. San José. EUNED. Disponible <http://www.uned.ac.cr/euned/euned/book/U01546>. Revisado: Junio. 15, 2016.
- García Criollo. R. (s.f.): *Estudio del trabajo, ingeniería de métodos*. Mc Graw Hill Interamericana. Disponible http://app.ute.edu.ec/content/3460-21-20-1-6-16/ESTUDIO_DEL_TRABAJO_ingenieria_de_metodos_y_medicion_del_trabajo.pdf. Revisado: Junio. 25, 2016.

- Hernández, J. (2010). Organizaciones rurales en Costa Rica: Retos y propuestas. San José: EUNED. Disponible [https://books.google.co.cr/books?id=O7q0NwAACAAJ&dq=hernández,+J.+\(2010\)](https://books.google.co.cr/books?id=O7q0NwAACAAJ&dq=hernández,+J.+(2010)). Revisado: Julio. 10, 2016.
- Hernández Sampieri (2003): *Metodología dela Investigación*. Disponible https://books.google.co.cr/books?id=D_2_uQAACAAJ&dq=Hernández+Sampieri3. Revisado: Marzo 20, 2016.
- Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. 2003. *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw- Hill Interamericana.
- King, G.; Keohane, R. y Verba, S. 2000. *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lahera, E. 2002. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica. Chile, primera reimpresión. Disponible <https://books.google.co.cr/books?isbn=9562890333>. Revisado: Marzo 20, 2016.
- MIDEPLAN. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo Obregón"*, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN. 2007a. *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Económica de Costa Rica.
- MIDEPLAN. 2008. Decreto Ejecutivo N°. 35056-PLAN-RE. 2008. Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974.
- MIDEPLAN. 2014. *Política de Cooperación Internacional Costa Rica, 2014-2022*. Ministerio de Planificación Económica de Costa Rica.
- MIDEPLAN. 2015. Política de Cooperación Internacional. Presidencia de la República, Costa Rica. Disponible <http://gobierno.cr/costa-rica-establece-politica-de-cooperacion-internacional/>. Revisado: Set., 2016.
- MINAE. 1995. Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones N° 7152. Disponible <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/>. Revisado: Mayo 8, 2016.
- MINAE. 2014. Directriz Ministerial DM-726-2014.
- MINAE. 2014. *Memoria Institucional 2014*. Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica.
- Olsen, W. 2004. La triangulación, una técnica de investigación. Olsen, W. (2004): *Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really be Mixed*. En: HOLBORN, M.: Development in Sociology. Causeway Press (En prensa). Disponible <http://triangulacion-tecnica de invest.blogspot.com>. Revisado: Set. 11, 2016.

- Procuraduría General de la República de Costa Rica. 2006. Manual de Procedimiento Administrativo. San José, Costa Rica. Disponible <http://www.pgr.go.cr/index.php/publicaciones/item/103-procedimiento-administrativo>. Revisado: Enero 7, 2017.
- Procuraduría General de la República, consultado el 19 de setiembre 2016. Web http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18307&strTipM=T. Revisado: Enero 7, 2017.
- Ramírez, J. 2010. Cómo diseñar una investigación académica. Heredia: Montes de María Editores. Disponible <https://es.scribd.com/doc/205939851/Como-Disenar-una-Investigacion-Academica-Jorge-Ramirez-Caro-pdf>. Revisado: Set. 8, 2017.
- Rodríguez Peñuelas. 2010. *Métodos de investigación: diseño de proyectos y desarrollo de tesis en ciencias administrativas, organizacionales y sociales*. Universidad Autónoma de México. Disponible <http://editorial.uas.edu.mx/verLibro.php?id=5>. Revisado: Marzo. 8, 2016.
- Sabino, C. (1978): *El proceso de la investigación*. Caracas, Venezuela. Editorial Panapo. Sinaloa. Disponible (http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2012/mirm/tecnicas_instrumentos.html). Revisado: julio 14, 2016.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. Disponible http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_detalle.aspx?param1=PRR¶m6=1&nDictamen=17572&strTipM=R. Revisado: Febrero 28, 2016.
- SIUNA SF. *Guía Práctica formato APA*. Manual of the American Psychological Association 6a edición. Sección de Referencia y Educación de Usuario. Universidad Nacional. Disponible <http://www.siduna.una.ac.cr/files/kguzman/APA-FINAL24-10.pdf>. Revisado: Abril. 11, 2017.
- Tamayo y Tamayo. 2003. *El Proceso de la Investigación Científica*. Editorial Limusa. Noriega Editores. México. Disponible. (<https://drive.google.com/file/d/0B4R1ssRALZNzExZDVIYWEtNDc5Yi00NWYyLTg4ZjMtMGIOYWlZyJFIMmUx/view?hl=es&pref=2&pli=1>). Revisado: Agosto 30, 2016.
- Taylor, J. y R. Bogdan. 1989. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Ediciones Paidós.
- Taylor, S. y R. Bogdan. 1986. *Introducción: ir hacia la gente. Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Disponible <http://ulloavision.org/archivos/antologias/meto2>. Revisado: Agosto 2, 2016.

ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevista

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA**

GUÍA ENTREVISTA

Esta entrevista es parte de un estudio sobre el nivel de cumplimiento del Manual de procedimiento de cooperación internacional no reembolsable. Se solicita su colaboración para obtener datos que permitan contar con información sobre el nivel de cumplimiento. La información tiene carácter confidencial. Gracias por su colaboración.

Parte 1. Aspectos generales de información

1. ¿Cómo se llama el departamento donde labora?
2. Situación laboral del funcionario encargado (en propiedad o interino)
3. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando para el MINAE?
4. ¿Cuál es su profesión?
5. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en la gestión de proyectos?
6. ¿La unidad está dentro del organigrama de la dependencia?
7. ¿Cuántas personas de su oficina se encargan de realizar el procedimiento?
8. ¿Ha rotado el personal?
9. ¿Alrededor de cuántos proyectos tramita?
10. ¿Cuenta con un repositorio de proyectos? (Excel, archivo físico, base de datos, otro)
11. ¿Cómo ha sido el registro interno de los proyectos? (Excelente, muy bueno, bueno, regular, deficiente, muy deficiente, malo, muy malo)
12. ¿Cuenta con equipo tecnológico adecuado para la gestión de proyectos?
13. ¿La unidad cuenta con un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos?
14. ¿La unidad trabaja con el enfoque de gestión por resultados?
15. ¿Toda la cooperación que se gesta dentro de la dependencia pasa por la DCI?
16. ¿Todos los formularios se llenan debidamente y envían a la DCI o solo algunas?

17. Cuenta con procesos de capacitación de forma frecuente?
- 18.Cuál es la percepción que los compañeros tienen de los procedimientos internos para la gestión de proyectos. La encuentran necesaria?

Parte 2. Manual de procedimientos para gestionar proyectos de cooperación internacional no reembolsable

1. ¿Conoce el manual de procedimientos interno para la gestión de proyectos de cooperación internacional? N0 ¿Por que?
2. ¿Cumple con todo los pasos estipulados en el manual? Si/ no por qué?
3. ¿Reporta directamente los proyectos a Despacho/ MIDEPLAN?
4. ¿El sistema de gestión de los proyectos según el manual es adecuado?
5. ¿Cuál es el procedimiento que utiliza para gestionar y oficializar el proyecto? Por favor si puede describirlo?
6. ¿Considera que el procedimiento es adecuado?

Parte 3. Coordinación con la Dirección de Cooperación Internacional

1. ¿Conocen las labores de la DCI?
2. ¿Cómo es la coordinación con la DCI y otras dependencias en la gestión del proyecto?
3. ¿Cuál es la percepción que se tiene de la DCI?
4. ¿Cumple con la misión de ser orientador en la gestión de proyectos?

Parte 4: Análisis de valor agregado

1. ¿Hay acumulación del trabajo y atrasos?
2. ¿Hay retrabajos y errores?
3. ¿Hay información (documentos) redundante o duplicado?
4. ¿Hay esperas y desperdicio del tiempo?
5. ¿Existe posibilidad de mejora?

Anexo n°2. : Instrumento de medición del trabajo

Proceso: xxxxxxxx		Notas de ajustes, aportes y aclaraciones	Actores				Análisis de valor agregado				Mejora
Actividades y tareas	x		y	z	a	b	Hay acumulación del trabajo y atrasos?	Hay retrabajos y errores?	Hay información (documentos) redundante?	Hay esperas y desperdicio del tiempo?	Existe posibilidad de mejora?
Actividad 1: xxxxxxxxx											
Tarea 1.1											
Tarea 1.2											
Tarea n											
Actividad 2:											
Tarea 2.1											
Tarea 2.2											
Tarea n											
Actividad 3:											
Tarea 3.1											
Tarea 3.2											
Tarea n											

Anexo 3. Lista de enlaces de cooperación internacional del Ministerio de Ambiente y Energía entrevistados

- Sra. Lesbia Sevilla Estrada, Coordinadora. Cooperación Técnica y Financiera. Sistema Nacional de Área de Conservación (SINAC).
- Sra. Shirley Soto Montero. Directora. Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA)
- Sr. Sebastián Leimbach. Encargado de Proyectos. Dirección de Cambio Climático.
- Sr. Leonardo Cascante. Encargado de Proyectos. Dirección de Aguas.

Anexo 4: Funciones de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI), adscrita al Despacho Ministerial, cuenta con las siguientes funciones:

- Las descritas en el artículo 17 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N° 35669-MINAET.

A saber, indica dicho Artículo 17. —**De las funciones de la Dirección de Cooperación Internacional.** Serán funciones de la Dirección de Cooperación Internacional las siguientes:

- a. Coordinar, en conjunto con el Ministro y Viceministros, las actividades de cooperación internacional que permitan cumplir con las políticas, lineamientos, directrices y estrategias de las áreas de especialidad.
- b. Coordinar, en conjunto con el Despacho Ministerial, la política bilateral y multilateral.
- c. Planificar, coordinar y asesorar a nivel ministerial y sectorial las áreas de cooperación internacional, así como lo relativo a la coordinación de la internalización de fondos internacionales y la ubicación de cooperación técnica nacional e internacional.
- d. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la política exterior en materia de ambiente, energía y telecomunicaciones.
- e. Coordinar con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la cooperación internacional competencia del MINAET.
- f. Coordinar y apoyar los procesos comerciales que lidere el Ministerio de Comercio Exterior, en los ámbitos de competencia del MINAET.
- g. Coordinar a lo interno, las responsabilidades y cooperación que se deriven de los Acuerdos, Tratados, Convenios y otros instrumentos jurídicos en los que Costa Rica es Parte.
- h. Actuar como equipo gerencial de apoyo al Despacho Ministerial en la atención de misiones y personeros de agencias, organismos y organizaciones internacionales.
- i. Coordinar y planificar con los distintos enlaces de cooperación internacional del Ministerio, el Plan de Cooperación externa.
- j. Colaborar en la preparación, negociación, ejecución y seguimiento de los proyectos que cuenten con cooperación externa.
- k. Mantener información actualizada de las propuestas del Gobierno, relacionadas con las Convenciones internacionales, que hayan sido ratificadas por el país.
- l. Servir como punto focal o enlace institucional ante los organismos, organizaciones, agencias y secretariados regionales e internacionales, sin menoscabo de las responsabilidades específicas que se puedan asignar a otras dependencias en calidad de puntos focales técnicos, científicos y administrativos, según corresponda.
- m. Brindar la información que se requiera para el funcionamiento de los Sistemas de Información que se encuentren operando oficialmente y de los que se forme parte.

- n. Velar en el ámbito ministerial y sectorial, por el cumplimiento de los instrumentos y mecanismos de cooperación internacional.
- o. Cualquier otra establecida por el ordenamiento legal, que correspondan a su nivel y competencia.
- p. Las que sean asignadas por el Ministro o Viceministros.

II. El de ser el Enlace de la Cooperación Internacional por parte del MINAE, de conformidad con el Artículo 15 del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de Mayo de 1974 y el pronunciamiento contenido en el DAJ 1492-2012 del 25 de setiembre de 2012.

Al respecto, la Dirección Asesoría Jurídica del MINAE indica en el oficio precitado (punto 2) lo siguiente:

“2. Decreto Ejecutivo No. 35056-PLAN-RE. Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de Mayo de 1974, vigente desde el 12 de noviembre del 2008...

Es de relevancia, anotar lo establecido específicamente en el artículo 15, referente a las dependencias que integren el Sistema de Enlaces, en cuanto corresponde para el caso de nuestro Ministerio, a la Dirección de Cooperación Internacional, ya que es la instancia gubernamental que depende jerárquicamente del Ministro y mantiene la permanencia en la estructura orgánica.

Artículo 15.—**Perfil de los enlaces.** Los enlaces que integran el Sistema de Enlaces de Cooperación Internacional deberán estar conformados por los representantes de las **oficinas de Cooperación Internacional**, o sus similares, de cada una de las instancias representadas. Debido a la importancia estratégica de la Cooperación Internacional en cualquier dependencia pública, esos representantes deberán tener el siguiente perfil:

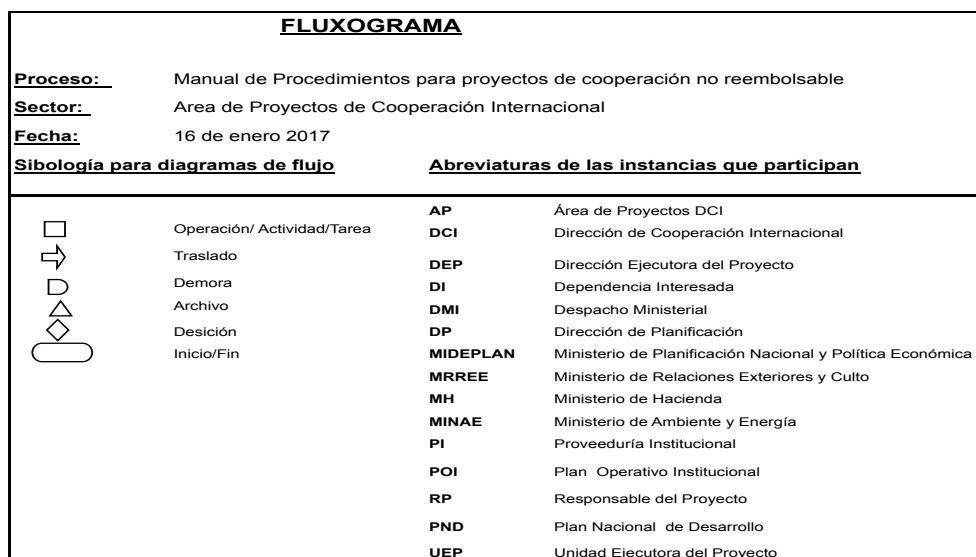
- i) **Dependerá directamente del jerarca** de cada institución.
- ii) Poder de decisión.
- iii) **Permanencia** en la institución que representa. (El resaltado es nuestro) ”

Anexo 5: Normativa del marco jurídico nacional

1. Constitución Política en sus artículos: Art. 121, inciso 4 e inciso 15; reformado por Ley 4123 del 31 de mayo de 1968, Art. 140, inciso 10; así reformado por Ley N° 4123 del 31 de mayo de 1968 y Art. 140, inciso 12.
2. Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas (Art. 3, incisos “c” y “f”, Art. 7, inciso 2 a, Art. 41, inciso 2).
3. Ley N° 3008 Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 18 de julio 1962, Art. 1.
4. Ley N° 5525-PLAN Ley de Planificación Nacional del 2 de mayo de 1974.
5. Ley No 6227 Ley General de la Administración Pública, del 2 de mayo de 1978.
6. Ley N° 7428 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Art.1, Art.3, Art.4, Art.5, Art. 8, reformado por el inciso “d” del artículo 126 de la Ley 8131, Art.12, Art. 18, reformado con el inciso “d” de la Ley 8131, Art.20, Art. 30, Art.53).
7. Ley N° 7494 Ley de la Contratación Administrativa: Art. 1, Art. 2, incisos “b, g y h”, reformado con la Ley 7612 de julio de 1996, Art. 52 y su Reglamento (Decreto 25038-H).
8. Ley N° 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Art. 4, Art. 21, Art. 52, Art.55, Art.56, Art.78, Art.79, Art.80). y Reglamento a la ley (Decreto 32988, Art. 4 y 8 del 30 de enero de 2006).
9. Ley No 8292 “Ley General de Control Interno”, del 4 de setiembre de 2002. R-CO-9-2009. Normas de Control Interno, Gaceta No 26 del febrero, 2009. CAPÍTULO IV: NORMAS SOBRE ACTIVIDADES DE CONTROL. 4.5.5Control sobre bienes y servicios provenientes de donantes externos.
10. Decreto Ejecutivo N° 23323 Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN, Art. 14. Reformado por el Decreto Ejecutivo N°33206.
11. Decreto Ejecutivo N° 28177 Creación del Consejo Consultivo de Cooperación Internacional del 1 de noviembre de 1999.
12. Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE 12 de noviembre de 2008 Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974, reformado por el Decreto Ejecutivo N° 35777, se reforma el párrafo primero de los artículos 3, 4 y 13, el 8 de enero de 2010.

13. Decreto Ejecutivo No 34754 MINAET-COMEX del 24 de setiembre del 2008, Gaceta No. 184 denominado “Implementación del Capítulo 17 Ambiental, del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica- Estados Unidos”; Capítulo XVII DR-CAFTA
14. Directriz N° 030-PLAN para la Remisión de Información Actualizada sobre Acciones de Cooperación no Reembolsable.
15. Decreto Ejecutivo N° 37077-H, el 19 de marzo de 2012, Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministros y demás Órganos, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, Capítulo IV “De la deuda pública”.

Anexo 6: Fluxograma del Manual de procedimientos para proyectos ejecutados por el MINAE



Pre-negociación

MP-01-ETAPA I		ETAPA DE IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN						
Código de Tarea	DESCRIPCIÓN DE LAS TA	Tiempo (días)						
MP-01-1	Las propuestas de proyectos se identificarán con base en las necesidades de cada dependencia, en función de las políticas, planes y programas institucionales y su vinculación.	10	●					
MP-01-2	La DCI y DI/ DEP serán las responsables de la formulación del proyecto con base en la guía de cada agencia o cooperante identificada.	5	●					
MP-01-3	Se formulará la propuesta de proyecto, con base en el FORMULARIO No 1, y será remitida a la DCI y DEP/DI u Organismo Superior, o en su defecto, al Organismo responsable.	5	●					
MP-01-4	Se formulará la propuesta de proyecto, presentada con base en el Anexo 6, para asegurar que es coherente con el PND y POI, identificar dualidades y para unificar.	5	●					
	Se tiene que modificar la propuesta del proyecto.	0			●			
MP-01-5	Las propuestas de proyectos que requieran modificaciones, se remitirán al responsable de la DI para su corrección.	2	●					
MP-01-6	Después de ser reformada se envía para el trámite respectivo ante la DCI.	5	●					
MP-01-7	En el caso de que las propuestas se encuentren de conformidad, se continuará con el trámite respectivo.	1	●					
MP-01-8	Las propuestas de proyectos que contengan el aval de la DCI, serán remitidas al Ministro y al Viceministros encargado de su área, según corresponda para su aval.	2	●					
MP-01-9	Una vez obtenido el aval del Ministro o del viceministro se enviará a DCI para que esta lo remita a MIDEPLAN.	2	●					
MP-01-10	Las propuestas de proyectos que son avaladas por el Jерarca de la Institución, serán remitidas a la DCI con copia a la DI/DEP para su aval.	5	●					
MP-01-11	Las propuestas de proyectos avaladas por el Jерarca de la Institución, serán incluidas en un expediente.	2	●					
MP-01-12	En el caso de participación en proyectos regionales, se aplicarán los mismos principios antes expuestos, para asegurar la consistencia de su contenido y su formulación.	5	●					
TOTAL DIAS		49						

(Nota: Las tareas MP-02-7 y MP-02-10 no dependen de la DCI.)

Negociación y Formulación

MP-02-ETAPA II		FORMALIZACIÓN Y OFICIALIZACION DEL PROYECTO						
Código de Tarea	DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS DEL PROCEDIMIENTO	Tiempo (días)						
MP-02-1	Recibido el Dictamen de MIDEPLAN, la DCI lo comunica a la DI.	2	●					
MP-02-2	Una vez recibida la comunicación del dictamen de MIDEPLAN, se incluirá en los registros de datos.	1	●					
MP-02-3	El proyecto es aprobado por MIDEPLAN?				●			
MP-02-4	Si el proyecto es desaprobado por MIDEPLAN, la DCI, lo informara a la DI, junto con el dictamen de MIDEPLAN.	1	●					
MP-02-5	Si el proyecto es aprobado por MIDEPLAN, la DCI lo comunica a la DI y se continua con el proceso.	1	●					
MP-02-6	El MIDEPLAN informará a MRREE y este a su vez comunica al MINAE la aprobación.	1	●					
MP-02-7	Si el proyecto se va llevar a cabo con organismos financieros internacionales se debe contar con la aprobación del MH de acuerdo al artículo 13 del Decreto No 35056- PLAN-RE. Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No 5525 y su reforma en el Decreto Ejecutivo No 35777-PLAN-RE. El MH informará a MIDEPLAN y MRREE, cuando el arreglo institucional así lo disponga.	0	●					
MP-02-8	El proyecto aprobado será incluido en los registros de datos y sigue el proceso.	1	●					
MP-02-9	El proyecto rechazado se le comunicara a la DI/ DEP y se archivará.	1	●					
MP-02-10	Las dependencias y los órganos desconcentrados y órganos adscritos deberán comunicar el proyecto aprobado a sus unidades afines de Planificación, Financiero Contable y Proveeduría.	0	●					
TOTAL		8						

Formalización

MP-03-ETAPA III	INICIO EJECUCION DEL PROYECTO							
Código de Tarea	DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS DEL PROCEDIMIENTO	Tiempo (días)	□	◇	⇨	D	△	○
MP-03-1	Se establecerá la UEP de acuerdo con el convenio.	0	•					
MP-03-2	Se deberá informar a la DCI, a la DP, DFC, DRH y a la PI. El nombre de la persona designada como coordinador o director del proyecto y sus funciones, así como el equipo de trabajo del proyecto. Los órganos desconcentrados y adscritos deberán además comunicarlo a lo interno de su dependencia.	0	•					
MP-03-4	Se deberá elaborar y enviar el Plan de Trabajo del Proyecto al cooperante, a la DCI, DP, DFC y a las unidades similares internas de los órganos desconcentrados y adscritos.	0	•					
MP-03-5	El Plan de Trabajo del Proyecto se deberá incorporar al POI de cada DI/ DEP.	0	•					
MP-03-6	Se mantendrán actualizados los registros de información de los proyectos en ejecución según su área de competencia.	2	•					
MP-03-7	Para efectos de registro de bienes y servicios, recibidos por la cooperación, se informará a la PI, DCI, DFC y las unidades similares internas de los órganos desconcentrados y adscritos en concordancia con el 4.5.5 de las Normas de Control Interno y el SEVRI.	0	•					
MP-03-8	La Dependencias del MINAET y las unidades similares internas de los órganos desconcentrados y adscritos, encargadas del control de bienes y servicios donados por la cooperación internacional deberán dar la debida supervisión y control a las DEP y UEP, con fundamento en: A. Ley General de Control Interno No. 8292 y el SEVRI. B. Decreto Ejecutivo No. 34460-H del 14/02/08. C. Decreto Ejecutivo No. 30720-H del 26/08/02 y sus reformas. D. Oficio de Contabilidad Nacional CN-0003-2009.	0	•					
MP-03-9	Se deberán realizar los reportes, requeridos por las instancias encargadas del control de bienes y servicios de la cooperación internacional no reembolsable, en un plazo máximo de diez días hábiles, a partir de la recepción de la donación. Todo bien donado queda en posesión del MINAE hasta que se concluya el proyecto.	0	•					
MP-03-10	En el caso de que la Cooperación internacional no reembolsable sea canalizada a través de la Caja Única del Estado se deberá aplicar los lineamientos establecidos para el registro financiero por el Ministerio de Hacienda de acuerdo al artículo 13 del Decreto No 35056-PLAN-RE Reglamento al artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No 5525 y su reforma en el Decreto Ejecutivo No 35777-PLAN-RE.	0	•					
MP-03-11	En el caso de proyectos binacionales se procederá a la conformación de las Comisiones Técnicas Binacionales, de conformidad con la Ley especial, el convenio de cooperación o los acuerdos binacionales.	0	•					
TOTAL		2						

Nota: Las tareas MP-03-1,MP-03-2,MP-03-4,MP-03-5, MP-03-7,MP-03-8,MP-03-9,MP-03-10 no dependen de la DCI. la DCI ignora la información del proyecto. Las dependencias no reportan y registrar de conformidad a lo dispuesto por el MINAE en materia de proyectos

Ejecución y Seguimiento

MP-04-ETAPA IV	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN							
Código de Tarea	DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS DEL PROCEDIMIENTO	Tiempo (días)	□	◇	⇒	D	△	○
MP-04-1	Se informará semestralmente, de los avances en la ejecución y evaluación del proyecto, según el Plan de Trabajo del mismo, en forma digital y escrita.	0	●					
MP-04-2	El informe semestral de seguimiento y evaluación deberá remitirse a la DCI, DP, DFC, PI y las unidades similares de los órganos desconcentrados y adscritos, así como a la Jefatura de la Dependencia Ejecutora.	0			●			
MP-04-3	Según su área de competencia, se analizará y evaluará el informe semestral de avance del proyecto y se remitirán las observaciones, si las hubiere, a la Dependencia ejecutora del MINAE. La DCI evaluará de conformidad con el Anexo 7	0	●					
MP-04-4	Hay recomendaciones?				●			
MP-04-5	Las recomendaciones por parte de la DCI, DP, DFC, PI y las unidades similares de los órganos desconcentrados y adscritos, sobre el informe semestral del proyecto serán vinculantes, siempre y cuando, no afecten lo establecido en los documentos de formalización del proyecto.	0	●					
MP-04-6	El seguimiento y evaluación del POI respecto a los programas o proyectos de cooperación internacional no reembolsable será responsabilidad de la DPI del MINAE.	0	●					
MP-04-7	Se elaborarán Reportes de Avance del Proyecto, de acuerdo con los requerimientos del cooperante y lo establecido en el Plan de Trabajo.	0	●					
MP-04-8	La atención de las Misiones de seguimiento y evaluación, le corresponderá a DCI, DEP y UEP.	0	●					
MP-04-9	Con base en las indicaciones de las Misiones de Seguimiento y Evaluación del Cooperante, se prepararán las agendas y se coordinarán las sesiones de trabajo con las instancias oficiales, cuando sea necesario.	0	●					
MP-04-10	La evaluación de los proyectos binacionales se realizará de conformidad con los lineamientos establecidos en los Convenios o Acuerdos suscritos.	0	●					
MP-04-11	Para los proyectos binacionales, se realizarán reuniones periódicas de los Comités u órganos establecidos.	0	●					
MP-04-12	Las recomendaciones del Comité u órgano establecido para los proyectos binacionales serán vinculantes siempre y cuando, no afecten en lo sustantivo lo establecido en el Documento del Proyecto y en el Convenio de Cooperación suscrito	0	●					
TOTAL		0						

Nota: Las tareas MP-04-1,MP-04-2 no dependen de la DCI. En general las tareas de seguimiento no se ejecuta, dado que hay insuficiente personal para atender este trabajo. Las dependencias no remiten los informe de avances. Los RP no observan los criterios.

Cierre Oficial

MP-05-ETAPA V	FASE DE CIERRE OFICIAL							
Código de Tarea	DESCRIPCIÓN DE LAS TAREAS DEL PROCEDIMIENTO	Tiempo (días)	□	◇	⇒	D	△	○
MP-05-1	Se elaborará el informe final del proyecto por parte de UEP.	0	●					
MP-05-2	Cuando el informe de cierre sea avalado por el Jefe inmediato superior del RP, se enviará a las instancias respectivas, junto con la nota respectiva.	2			●			
MP-05-3	El informe es avalado por el Jefe inmediato de RP?			●				
MP-05-4	Se enviará el informe de cierre del proyecto al Ministro, a la DCI, PI, DFC, DP, las unidades similares de los órganos desconcentrados, adscritos y cooperante	5	●					
MP-05-5	Se realizará auditoría de cierre del proyecto.	0	●					
MP-05-6	Se procederá al análisis y verificación documental con el cooperante sobre el informe de cierre del proyecto dentro de un plazo no mayor de veinte días hábiles a partir de la recepción del informe.	5	●					
MP-05-7	Hay observaciones al informe?			●				
MP-05-8	Se incorporarán las observaciones remitidas, por la DCI y el Cooperante.	0	●					
MP-05-9	Se remitirán las observaciones si las hubiere a la DEP, UEP y Cooperante.	0	●					
MP-05-10	Se comunicará mediante oficio el cierre oficial de proyecto a la DCI, DP, DFC, DPI, Ministro, MIDEPLAN, en caso de ser necesario a MRREE y MH.	0	●					
MP-05-11	La UEP y DEP enviarán a la PI, el registro de los equipos utilizados en el proyecto y que pasan a ser propiedad del Ministerio en el cierre del mismo (ANEXO No 9).	0	●					
MP-05-12	La UEP envía el informe de los bienes del proyecto concluido a DCI, DP, DFC y a la OM/DEJ para su registro.	0	●					
MP-05-13	Presentación Informe Final de Resultados del proyecto.	0	●					
MP-05-14	Actualización de registro de datos sobre el cierre del proyecto.	1	●					
MP-05-15	La OM/ DEJ se encarga de enviar el informe a la PI que deberá incluir los bienes en el POI, de acuerdo al oficio de Contabilidad Nacional CN-0003-2009. Los órganos desconcentrados y órganos adscritos deberán comunicárselo a sus unidades afines de Planificación, Financiero Contable y Proveeduría.	0	●					
Total		13						

Nota: Esta fase no se cumple en su totalidad.

Este es un tema muy importante para medir niveles de cumplimiento, logros y poder verificar los montos ejecutados. No obstante, las dependencias no remiten a la DCI esta información.

La misma se consulta a través de otros canales.