

Costa Rica

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Desarrollo y el Sector Privado

Título del Programa: Desarrollo de la competitividad para la región Brunca en los sectores de turismo y agro-industria, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes para la reducción de la pobreza

Autor: Cecilia Carballo, consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

INFORME DE EVALUACIÓN

PROGRAMA CONJUNTO DE COSTA RICA: “DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD PARA LA REGIÓN BRUNCA EN LOS SECTORES DE TURISMO Y AGROINDUSTRIA, CON ÉNFASIS EN LA CREACIÓN DE EMPLEOS VERDES Y DECENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA”

**Realizado por Cecilia Carballo
15 de junio de 2011**

INFORME DE EVALUACIÓN

ÍNDICE:

1.- INTRODUCCIÓN

- Objetivo del documento
- Objetivos y alcance de la evaluación
- Metodología empleada
- Condicionantes y límites del estudio

2.- DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA

- Objetivos
- Resultados
- Lógica de planificación
- Organización y gestión
- Actores implicados
- Contexto

3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

- Análisis de los diferentes niveles
- Análisis de procesos
- Criterios de evaluación para el Programa Conjunto

4.- CONCLUSIONES

5.- RECOMENDACIONES

- Estratégica
- Operativas y Procedimentales
- Lecciones aprendidas y buenas prácticas

ANEXOS

1.- INTRODUCCIÓN:

Objetivo del presente documento:

El presente Informe es el resultado del proceso de evaluación llevado a cabo durante tres meses para el Programa Conjunto de referencia, durante sus primeros 18 meses de ejecución, entre septiembre de 2009 y mayo de 2011.

Durante la evaluación se ha promovido la participación de un alto y representativo número de informantes claves, tanto de cada una de las Agencias integrantes, como de las instancias de coordinación del Programa Conjunto y de las entidades costarricenses. Se recogen, asimismo, todos los contenidos sobre cada uno de los puntos y criterios acordados en los TdR, al tiempo que se han tenido en cuenta todos los comentarios de las personas que han participado durante el proceso de consulta.

La información que se presenta pretende reportar la parte más analítica del proceso, puesto que en todo momento se ha tenido presente la importancia de ir identificando los puntos fuertes y débiles en lo que se refiere al Programa Conjunto y a la parte que corresponde a cada agencia. De esta manera, se irán aportando en el presente Informe recomendaciones en cada uno de los niveles de análisis y procesos desarrollados, mas allá de las recomendaciones finales.

Objetivos y alcance de la evaluación

La evaluación externa se ha articulado en torno a los objetivos planteados en el Programa Conjunto, así como a las cuatro líneas de acción (resultados) y productos formulados y, por otra parte, los criterios de evaluación que han girado en torno a indicadores relacionados con los tres resultados del Programa Conjunto¹: i) las condiciones del entorno para hacer negocios competitivos; ii) la competitividad y la productividad de las Mypime rurales (particularmente de los pobres) y iii) la capacidad innovadora a partir de la ejecución de dos proyectos demostrativos, uno sobre producción de biocombustibles y otro sobre el desarrollo de “etnoturismo” en los Pueblos Indígenas.

Al final del proceso evaluativo se proporcionan una serie de Recomendaciones relacionadas con cada uno de las líneas de trabajo formuladas y según los niveles de análisis planteados: estratégico, operativo y procedimental. Para ello, ha sido clave el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (DAFO) llevado a cabo, que queda recogido en el apartado Conclusiones del presente Informe.

Con el fin de precisar el **ámbito** en el que se ha desarrollado la evaluación es necesario señalar que se diferenciaron, a efectos metodológicos, tres niveles de análisis, que en realidad están interrelacionados entre sí:

A.- Estratégico. El análisis estratégico contemplará las relaciones de coherencia interna entre los diferentes niveles de programación del PC, desde su identificación, formulación y ejecución; así como la alineación con estrategias, tanto de las Agencias implicadas, como de su coherencia con el documento marco de esta ventana temática.

¹ A lo largo del informe nos referiremos al Programa evaluado como Programa Conjunto, Programa, PC.

Dado el carácter² del presente PC, en el marco del análisis estratégico se evaluarán las relaciones con otras organizaciones e instituciones ejecutoras costarricenses (p.e MEIC Y MAG).

B.- Operativo. Un análisis desde el punto de vista de las actividades previstas:

- la lógica vertical y horizontal de las mismas,
- la evaluación de cada uno de los criterios estándar
- las capacidades organizacionales para su desarrollo
- su dimensión territorial, referida a la Región Brunca, comprende los seis cantones (Golfito, Osa, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus)

C.- Procedimental. El análisis se centrará en la revisión de alguno de los procedimientos y protocolos³ de trabajo diseñados y utilizados para abordar cada una de las fases del PC, desde su identificación, así como para la ejecución de las líneas de trabajo formuladas y, por tanto su adecuación para el logro de cada uno de los objetivos planteados en cada etapa

Finalmente se establecen orientaciones de tipo estratégico y, por otra parte de tipo operativo, en función de la aplicabilidad de las mismas en el siguiente periodo de ejecución del Programa Conjunto, para ayudar a mejorar la calidad en las intervenciones llevadas a cabo.

Concretamente los **Objetivos** (sin perder de vista las tres dimensiones anteriormente señaladas) ha seguidos las orientaciones de los términos de referencia adaptados por el país y las orientaciones previas a la visita de campo suministradas por el Secretario.

La evaluación se ha realizado de acuerdo a los principios y criterios definidos por el PNUD en su Handbook y los del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aceptados internacionalmente, así como en los establecidos por la metodología de evaluación de la Cooperación Española especialmente, dada la procedencia de la financiación.

Metodología empleada

Teniendo en cuenta el tipo de Programa Conjunto del que se trata y las líneas de trabajo que incorpora se ha tratado de utilizar una metodología multimétodo: es decir, se han aplicado varios procedimientos de evaluación, estrechamente articulados entre sí, con la finalidad de obtener los datos necesarios y realizar las indagaciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente propuesta técnica. Por ello, en el Criterio de “Impacto⁴” se ha tratado de evaluar la incidencia del Programa Conjunto a través de cada una de las acciones ejecutadas, así como la apropiación de los contenidos en los individuos, colectivos e instituciones de las diferentes actividades que tienen que ver con la mejora de capacidades y conocimientos.

² Se entiende por carácter del PC al trabajo interagencial e intersectorial en materia de desarrollo de política pública de mejora de la competitividad de la Región Brunca.

³ Se han refiere a los sistemas por los que se traslada la información, se realiza el seguimiento por Agencias y/o entes ejecutores, se trabaja en la Unidad de Coordinación y se prepara la toma de decisiones.

⁴ En todo caso, tal y como se recoge en la matriz de evaluación, el trabajo realizado se pronuncia sobre los efectos más que sobre los impactos.

La metodología empleada ha incluido la revisión de informaciones y documentos generados por el Programa y sobre las políticas públicas en Costa Rica, y entrevistas a los actores vinculados al Programa. En una primera fase, se revisó el PRODOC y los informes periódicos de avance producidos por éste durante la ejecución, junto con otra serie de informaciones relativas al progreso técnico y financiero. A partir de lo cual se preparó el informe de gabinete y la documentación soporte para la visita de campo.

Durante la misión en el país se han mantenido

- Reuniones y entrevistas con el Coordinador Residente de ONU
- Reuniones con personal de las Agencias del sistema de Naciones Unidas
- Entrevistas con el personal adscrito directamente al PC - Unidad de Coordinación y equipo en la Región
- Reuniones y entrevistas con instituciones nacionales y locales del Estado costarricense
- Visitas alguna de las zonas de intervención, concretamente a la Comunidad de La Casona en Coto Brus, Golfito y otras ubicaciones en la Región Brunca; manteniendo también entrevistas con actores de alguna de las comunidades donde trabaja el Programa.
- Entrevistas grupales con algunos de los colectivos destinatarios del PC, p.e. Mujeres de la etnia Ngöbe en la Casona.

Con carácter general, el análisis evaluativo ha tenido en cuenta las características de los contextos específicos en los que se han ejecutado las diferentes actividades del Programa Conjunto. Es una oportunidad de conocer no sólo el progreso, sino adecuar el siguiente periodo de ejecución a los aspectos que se identifican como “mejorables”.

La metodología ha tenido muy presente la participación prevista de los diferentes actores en el Programa Conjunto, puesto que su colaboración, participación y apropiación de contenidos son clave para el éxito de las actividades previstas, así como para el propio funcionamiento del programa.

Los CRITERIOS que se han aplicado en la evaluación son los siguientes, cruzándolos con los tres niveles de análisis:

ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN
1.- Estratégico
Coherencia y Alineamiento Armonización Interagencialidad
2.- Operativo
Funcionalidad Pertinencia Eficacia Eficiencia Impacto Sostenibilidad Apropiación Factores de riesgo
3.- Procedimental
Fuentes documentales Protocolos de trabajo

De igual manera se diseñó un listado de informantes clave, y una serie de cuestionarios con el guión para recabar la información clave según actores.

Además se ha rellenado una ficha de evaluación resumen por criterios que ha servido para construir la mayor parte de los gráficos del informe.

Condicionantes y límites del estudio: existen una serie de factores que han influido a la hora de realizar la evaluación:

- En primer lugar, todas las conclusiones referidas a las Agencias se deberán tomar con precaución, puesto que parten exclusivamente del análisis del proceso del presente Programa Conjunto.
- En general, la participación de los informantes clave ha sido alta, sin embargo, no todos conocían en profundidad el Programa Conjunto, sino una parte relacionada con ellos. Por este motivo no se ha podido contemplar su valoración general sobre el mismo, sino parcialmente. Con mayor tiempo, hubiera sido interesante realizar encuestas con alguno de los informantes clave.
- La medición de los efectos y apropiación ha sido en base a criterios cualitativos, puesto que no se está trabajando de momento conforme a la línea de base y ésta no cuenta con demasiadas referencias en torno a la apropiación⁵, al tiempo que los indicadores formulados en algunos casos no son objetivamente verificables, al presentarse sin una cuantificación precisa.

⁵ La línea de base no incluye indicadores o referencias a la priorización de problemas de los destinatarios.

2.- DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA:

Costa Rica, necesita fortalecer su sector privado en las regiones alejadas de su centro de negocios. A tales efectos, el PC centra sus acciones en la Región Brunca, que hoy, es el territorio más rico en biodiversidad del país pero más pobre y desigual.

Si se atiende a las necesidades específicas de la región Brunca, cabe señalar que ésta fue la única en la que aumento la tasa de pobreza entre el 2009 y 2010, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes (alta tasa de desempleo femenino entre la población joven). La región tiene bajo índices de desarrollo humano y carencias sociales.

El Índice de Desarrollo Social que mide las diferencias socioeconómicas entre Cantones, en el periodo 2008 mostró valores de entre 22 y 35 para cinco de los seis Cantones de la Región (Buenos Aires, Golfito, Coto Brus, Corredores y Pérez Zeledón). Comparados estos valores con los obtenidos por Flores (100) y Belén (95) en ese mismo periodo, se evidencian diferencias absolutas de hasta 4.5 veces para los casos considerados.

En materia de Competitividad Cantonal y en lo que respecta al pilar de Clima Empresarial de este Índice, cinco de los seis Cantones (Osa, Golfito, Buenos Aires, Corredores, Coto Brus) se ubican entre los puestos 68 y 80, de un total de 81 cantones nacionales.

En términos de la población en pobreza extrema y según información del año 2008 consignada en la EHPM, los seis Cantones de la Región muestran tasas que se ubican entre el 7,1% y el 7,8%, que comparadas con el promedio de la GAM de un 3,2%, explican diferencias relativas de hasta un 143%.

Una de las estrategias para romper con estos niveles de desigualdad es fomentar las MiPyMES rurales, que explican el 97,8% de todo el parque empresarial costarricense y que generan el 48,4% del empleo en el sector privado costarricense, por lo que se convierten en uno de los actores más importantes y pertinentes para lograr este cometido.

El PC busca responder a cinco problemas básicos para la población beneficiaria: i) las inadecuadas condiciones competitivas que ofrece el entorno para hacer negocios y para la inversión privada; ii) la poca o nula capacidad de los gobiernos locales para formular y ejecutar política pública de promoción de la competitividad; iii) la poca o nula existencia de alianzas público-público y público-privadas para el desarrollo de la organización empresarial y la promoción de la competitividad; iv) la poca capacidad de las empresas, en particular las micro y pequeñas, para mejorar su productividad, su inteligencia empresarial, su capacidad innovadora y sus ventajas comparativas y; v) las pocas o nulas opciones que tienen los emprendimientos, sobre todo los micro y pequeños, de tener acceso a servicios de apoyo técnico y financiero.

El Programa “Desarrollo de la competitividad para la Región Brunca” se encuentra en la mitad de su periodo de ejecución. La temática a la que apunta se puede resumir en los 3 resultados esperados recogidos en la formulación, los cuales se dirigen a:

- Desarrollo de negocios competitivos en la Región Brunca
- Mejora en la competitividad de las MYPIME RURAL de la Región Brunca, en los sectores

De turismo y agroindustria

- Mejora de la capacidad innovadora de la Región Brunca

La evaluación externa se ha articulado en torno a los objetivos planteados en el Programa Conjunto, así como a los productos y actividades formuladas y, por otra parte, los criterios de evaluación girarán en torno a indicadores relacionados con los tres componentes - resultados del Programa.

El Programa Conjunto fue aprobado con un de 4 millones de US Dólares para un plazo de ejecución 3 años.

Agencia	Presupuesto
OIT	\$1.279.283
PNUD	\$1.357.354
FAO	\$732.518
OIM	\$203.835
UNHABITAT	\$427.010
TOTAL	\$4.000.000

En su implementación participan activamente las instituciones públicas responsables del desarrollo de políticas públicas de fomento de la competitividad y desarrollo del emprendedurismo (MEIC, MAG, MIDEPLAN, MEP) junto a otras instituciones de la Región Brunca como son Judesur, Fedemsur, los Grupos de Acción Territorial (GAts), etc.

El Programa cuenta adicionalmente con el apoyo de 5 Agencias del Sistema de Naciones Unidas (UN-HABITAT, FAO, OIM, OIT y PNUD) y de una Unidad de Coordinación o UCP que trabaja desde hace un par de meses enclavada en Ciudad Neilly al sur del país.

Son el MEIC y el MAG los que contribuyen con su liderazgo a articular este Programa con el resto de las iniciativas de desarrollo promovidas por y desde el Gobierno costarricense; el Sistema de Naciones Unidas contribuye también con la asistencia de técnicos especializados que trabajan integrados en el equipo de Coordinación en el sur. En la ejecución se articula con municipios, territorios indígenas, organizaciones de la sociedad civil con presencia en los cantones de intervención, particularmente las comunidades, que participan en actividades específicas asegurando la pertinencia y sostenibilidad del Programa en el sur.

Antecedentes clave para el desarrollo de la intervención:

El Programa Conjunto se plantea sobre la base de las diversas experiencias positivas de trabajo interagencial que ha tenido el SNU. En particular a través de los Grupos de Trabajo, entre los que se puede nombrar el Grupo sobre VIH y Sida; Comunicación, Género, de Servicios Comunes, etc.

Además, existían antecedentes de trabajo con población originaria para el rescate y promoción de su cultura, lo que da el valor agregado al trabajo de las Agencias en la ejecución de este proyecto demostrativo (turismo rural y el etnoturismo). Desde hace varios años, tanto el PNUD (PPD) como la OIM han ejecutado acciones en la zona.

En la Región Brunca existen otras experiencias claves para la ejecución de este Programa Conjunto. Tal es el caso del programa cofinanciado con fondos procedentes JUDESUR y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID, España) dirigido a facilitar el desarrollo socioeconómico de la población de los cantones de Buenos Aires, Osa, Coto Brus, Golfito y Corredores, mediante la puesta en marcha de un Programa de Desarrollo Territorial Regional Sostenible, liderado y conducido por los diferentes actores del territorio. Esta iniciativa está fundamentada en el fortalecimiento institucional, el apoyo a las organizaciones de base (GATs) y su inclusión activa en los procesos y decisiones que atañen al desarrollo de sus comunidades, la mejora de la infraestructura social, ambiental, de salud y el apoyo a los procesos de seguridad alimentaria y de desarrollo económico productivo.

3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN:

3.1.- Análisis de los diferentes niveles

Ya en los términos de referencia se incluyó el análisis de los tres niveles que se identificaron como claves dentro del proceso de gestión del Programa Conjunto. Todos ellos, nos permiten referirnos al Programa Conjunto como un proceso de trabajo en el que se distinguen tres niveles de análisis y gestión, interrelacionados entre sí.

A.- Estratégico. El análisis estratégico ha contemplado las relaciones de coherencia interna entre los diferentes niveles de Programación del Programa Conjunto, desde su identificación, formulación y ejecución; así como la alineación con las estrategias de cada agencia.

Dado el carácter del presente Programa Conjunto, en el marco del análisis estratégico se han evaluado además las relaciones con otras organizaciones e instituciones con las que se esté interviniendo y colaborando, especialmente los en el caso de los entes rectores de la política pública de fomento de la competitividad y desarrollo de las MiPyME rurales del sector turismo y agroindustria.

Por tanto, merece la pena destacar:

- Coherencia: del Programa Conjunto con los objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente en los objetivos 1 y 7. Sin embargo, se observa limitada coherencia con lo que las Agencias han desarrollado en el país, a pesar de que algunas Agencias contaban con un trabajo previo en la Región, las temáticas del PC no estaban totalmente ancladas en su experiencia. Así la intervención ha tenido que adaptarse a lo que las Agencias sabían hacer alejándose en algunas ocasiones de la coherencia temática del PC.

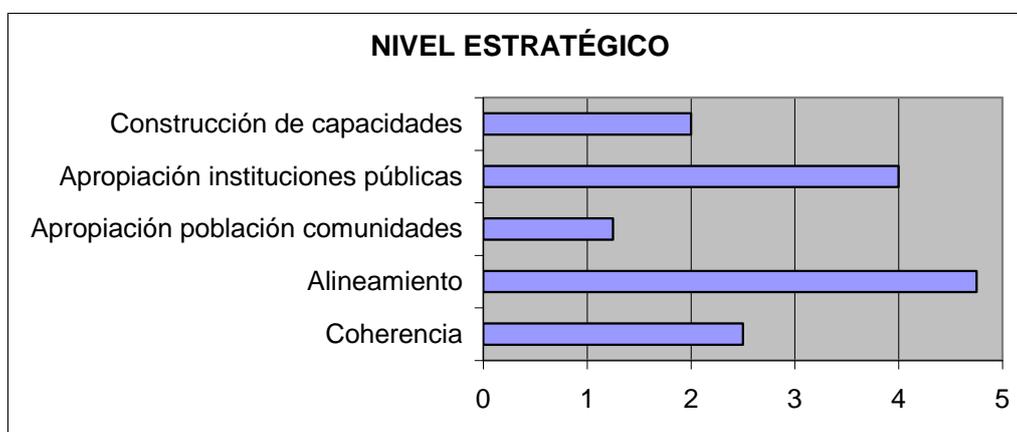
En los casos en los que existía un trabajo previo en la Región (p.e. OIM, UN-Hábitat) ya existían relaciones de confianza con algunos actores locales y se les ha otorgado la legitimidad necesaria para emprender alguno de los procesos promovidos desde el PC.

- Alineamiento: entre las prioridades del PC y las establecidas por el gobierno costarricense (ámbito estatal, regional y municipal) en materia de emprendedurismo y fomento de la MiPyME rural. El PC está completamente alineado con la política pública de fomento de las PYMES.

El PC ha mejorado la coordinación con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, tanto en el caso de las instituciones costarricenses, como en el caso de otras instancias como la cooperación española (AECID, cooperación andaluza).

- Apropiación: En cuanto a la participación de actores y mecanismos para instrumentalizar el PC, se echa en falta una mayor participación y articulación con/de los actores locales, incluyendo tanto al sector privado como a la sociedad civil. Además existe un alto grado de consenso entre las instituciones costarricenses sobre la necesidad de trabajar más cohesionadamente, integrando el PC en el conjunto de sus políticas y llevando también estas orientaciones al plano municipal con mayor alcance del actual. Esto es fundamental de cara a la consolidación del Programa.
- Construcción de capacidades: El Programa Conjunto contempla este aspecto como clave en la promoción de las políticas públicas. Hasta ahora se valoran positivamente los procesos emprendidos si bien, es crucial el desarrollo de estrategias conjuntas para públicos destinatarios (p.e. Gats, Municipalidades, territorios indígenas, etc.).

A continuación, se puede observar cómo desde el punto de vista estratégico el Programa Conjunto tiene una valoración⁶ aceptable aunque se debe fortalecer lo concerniente a la apropiación, esto se explica no sólo por los problemas derivados del diseño sino por los bajos niveles de ejecución en los que aún se encuentra el PC.



Fuente: elaboración propia.

B.- Procedimental. El análisis se ha centrado en la revisión de alguno de los procedimientos y protocolos de trabajo diseñados y utilizados, fundamentalmente por las Agencias y la Coordinación del Programa para abordar cada una de las fases del Programa Conjunto, desde su identificación, así como para la ejecución de las líneas de trabajo formuladas y, por tanto su adecuación para el logro de cada uno de los resultados planteados. Además, se han revisado alguno de los procedimientos establecidos en el marco de trabajo del Comité Técnico Local (Región Brunca) y sus tres subcomisiones: Asuntos turísticos; Asuntos Agroindustriales y Asuntos indígenas.

C.-Operativo. Un análisis desde el punto de vista de las acciones previstas de: la lógica vertical y horizontal de las mismas, la evaluación de cada uno de los criterios estándar, las capacidades organizacionales para su desarrollo, su dimensión territorial que podrá observarse en los capítulos siguientes.

⁶ Rango de datos = 0-5. El cuadro que se detalla a continuación está construido en función de los resultados y puntuaciones de la ficha de valoración suministrada al Secretariado y a la Coordinación en el momento de la entrega del informe de gabinete. Las puntuaciones obtenidas para cada uno de los campos alimentan los rangos de los cuadros.

3.2.- Análisis de procesos:

El Programa Conjunto, como instrumento de trabajo para el avance de la interagencialidad se ha de concebir como un proceso con resultados a medio plazo, así como con toda una serie de acciones y outcomes cuya perdurabilidad es fundamental y una oportunidad en términos estratégicos, a la hora de la contribución de dicho Programa Conjunto a la Estrategia de NN.UU. en el país y a la consecución de los ODM en Costa Rica.

El período de ejecución de tres años puede ser insuficiente para programas que abordan problemáticas complejas, se desarrollan en contextos político administrativos como el de este programa y se proponen cambios en las políticas públicas y/o en actitudes y valores y mejora de las capacidades de las poblaciones e instituciones meta. Por este motivo, debería considerarse la posibilidad de flexibilizar la duración de los programas, considerando diferentes períodos según el tipo de programas, o estableciendo la posibilidad de extensiones en el período de ejecución, sujeto a criterios y condiciones definidos.

El diseño debería definir claramente si existía línea de base o si es condición previa la realización de la misma al inicio del PC. Las características del sistema de seguimiento y evaluación propuesto, así como de las actividades o acciones de coordinación y comunicación que favorezcan las sinergias.

La valoración sobre el objetivo planteado es positiva en cuanto a su pertinencia y su adecuación a los problemas identificados, no sólo en el momento de la identificación, sino año y medio después de su implementación. Sin embargo, es necesario destacar respecto al mismo que quizás es demasiado ambicioso por el alcance de sus efectos.

La **lógica de la intervención**, plasmada en la Matriz de planificación, responde a un proceso de articulación desde su lógica vertical, donde a pesar de los esfuerzos realizados hay evidentes incoherencias entre cada uno de los niveles (actividades - productos - resultados - objetivo⁷). Además cabe mencionar que no se ha prestado mucha atención a la cuantificación de indicadores en los niveles de la matriz. Se reconoce el esfuerzo realizado por la OCR por mejorar el sistema indicadores y fuentes de verificación y su relación en la línea de base recientemente trabajada.

En este sentido sería interesante revisar los indicadores de desempeño recogidos a nivel de objetivo del PC y tratar de imbricarlos en el resto de los niveles, de lo contrario se puede producir un gap entre las apreciaciones vinculadas con el progreso del ODM 1 - aumento de los ingresos con el resto de las acciones, más centradas en el modelo desarrollado y en los procesos favorecidos desde el PC.

Quizás la introducción de algunos indicadores indirectos favorecería la recogida de información en los otros niveles.

Este ejercicio tiene utilidad en la medida en que fortalece los indicadores que transgreden los productos y reportan sobre el grado de consecución de los resultados; pero debe ser socializado con el resto de actores. En el apartado correspondiente a

7 Al revisar la lógica de intervención se evidencian saltos importantes entre los niveles por actividades y productos. Hay productos excesivamente ambiciosos para el alcance de las actividades p.e. el producto: 1.2 Modelo de competitividad con enfoque en los negocios que crean empleos verdes y decentes en los sectores de Turismo y agroindustria en la Región Brunca o la actividad 2.2.2. Fortalecer y desarrollar la competitividad empresarial, por medio de la mejora en productividad e innovación. Lo mismo ocurre cuando se analizan los resultados, efectivamente los productos conducen al logro de los resultados, pero probablemente sería necesaria la inclusión de otros productos adicionales para asegurar la consecución de los mismos o en su defecto limitar el alcance.

recomendaciones se hacen una serie de apuntes orientados a la mejora de la Lógica de intervención.

Las actividades iniciales en el período de ejecución de los programas deben preverse en el diseño, reduciéndose las exigencias de actividades previstas para el primer año y evitando los retrasos acaecidos durante la puesta en marcha.

En el caso de los mecanismos de **organización y gestión del programa**, tanto las instancias de la Coordinación como el conjunto de las Agencias han realizado esfuerzos por homogeneizar los protocolos de trabajo, sistematizar parte de las informaciones, difusión de los contenidos de las reuniones y minutas de las mismas. La generación de este clima de trabajo y confianza ha llevado mucho tiempo durante esta primera etapa y ha supuesto un esfuerzo por parte de la Agencia líder, desde enero de 2010 hasta la actualidad. Asimismo, se han ido estableciendo dinámicas internas de trabajo positivas para cada una de las Agencias, tales como el proceso participativo para consensuar determinados procesos, homogenización de procedimientos (dietas, manejo de presupuestos, contratación de asistencias técnicas, etc.).

Pese a lo anterior, aún se aprecian ciertas inercias. Cada agencia trabaja con sus socios habituales bajo esquemas de relaciones bilaterales. Idealmente, el PC no debería ser la suma de las partes entre las Agencias por lo que deben continuar los esfuerzos para que se mejore la integración. La división temática y por actividad fomenta el bilateralismo desde las Agencias al conjunto de actores.

Cabe señalar que al tratarse del programa conjunto cuya ejecución empezó más tarde, éste ha ido aprendiendo y capitalizando alguna de las enseñanzas de los anteriores (Juventud, Empleo y Migración o Cultura y Desarrollo). Esto es evidente en el caso del Sistema de Seguimiento y en las mejoras sobre el reporting que éste PC introduce.

En todo caso, el diseño original debería haber recogido los recursos y la forma de gestión de los mismos por parte de la UCP o Gestión del Programa Conjunto (seguimiento y evaluación, comunicación, etc.).

Ejecución y evolución del Programa:

Tal y como se expresó anteriormente, pese a los retrasos del Programa, se valoran positivamente los esfuerzos realizados después de la visita del Secretariado en octubre de 2010 y especialmente desde que la Agencia Líder asume un rol más activo, ejerciendo el liderazgo a partir del mes de enero.

Los retrasos se han debido fundamentalmente a:

- El desfase existente entre las orientaciones y los procesos de toma de decisiones en la capital y los ritmos y manejo de la información en los seis municipios del sur.
- Que inicialmente no estaba contemplada la ubicación de la oficina en la Región Brunca. Sin embargo, cuando el PC inició sus actividades, se hizo visible la necesidad de tener mayor presencia en la zona. Una vez, tomada la decisión de trasladar la estructura de coordinación a Ciudad Neilly, se ha tardado bastante tiempo para habilitar la Unidad Ejecutora en la Zona Sur, que ha requerido de acuerdos previos y acondicionamiento de las oficinas asignadas dentro de la Agencia Agrícola del Ministerio de Agricultura en Ciudad Neilly;

- Los procesos de contratación del personal han sido complejos, no ha sido fácil encontrar profesionales que quisieran desplazarse hasta las zonas de intervención;
- La entrada de un nuevo Gobierno a partir del 8 de mayo 2010, con el lógico retraso en torno a la formulación de la Política Pública de Fomento a las Pymes y al Emprendedurismo.

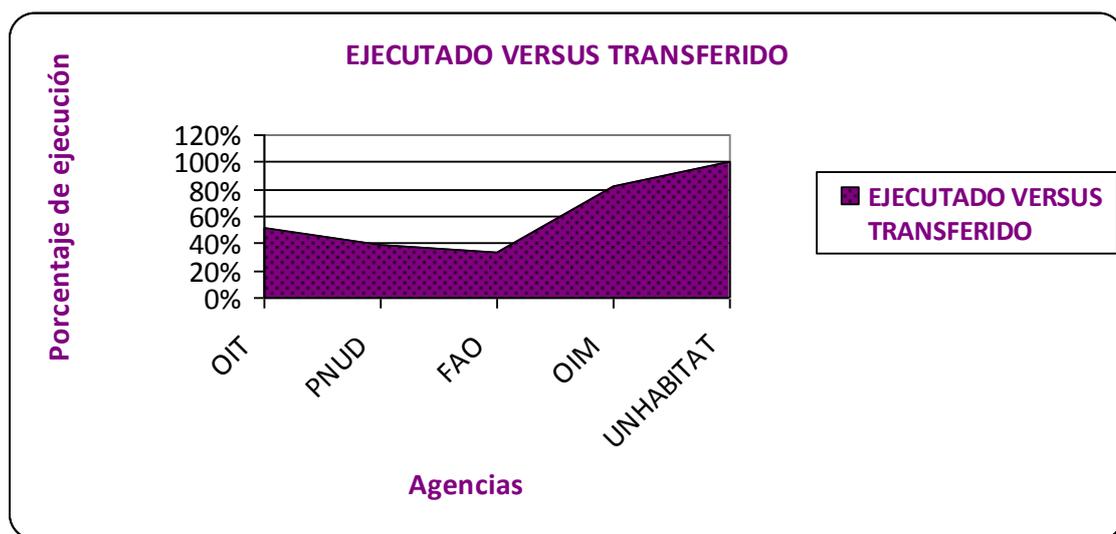
Este “progreso limitado” ha provocado que desde su arranque real en el mes de enero, el PC se haya centrado en acelerar su gestión mediante la priorización del mismo en las agendas de las Agencias del SNU y las instituciones públicas; y en fortalecer las alianzas estratégicas en la región.

En el momento de la evaluación, la unidad de coordinación de la región sur estaba adecuadamente conformada en Ciudad Neily y contaba con un grupo de especialistas trabajando que asegura la ejecución de las actividades. Con la contratación de la Coordinadora del PC se está mejorando la apropiación del PC entre los actores locales en la medida en la que el Programa ha vuelto a tener presencia en espacios públicos e institucionales de la Región Brunca.

Además cabe señalar que fruto de la revisión documental se deduce que actores locales fundamentales como JUDESUR y FEDEMSUR, que formaban parte del diseño inicial pero con los que no se habían avanzado en la ejecución de acciones, se han incorporado al trabajo de las acciones del Programa Conjunto en la zona sur, especialmente en el caso de FEDEMSUR.

En el ámbito político-estratégico, cabe destacar el alineamiento logrado entre las acciones del PC y la “Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo”, promulgada por el MEIC en julio del 2010. En el ámbito técnico-operativo, y dado que la ruta crítica de corto plazo del PC pasa por los encadenamientos (lógica de asociatividades), el observatorio (lógica de la información) y la modelación del acompañamiento técnico (lógica de la formación de capacidades), se deben citar: a) la identificación de 96 iniciativas con potencial agroindustrial y la valoración de 30 de ellas, b) los encuentros y revisiones realizadas con el CITA-UCR para disponer de productos que puedan ayudar a encadenar iniciativas existentes mediante una ingeniería en reversa a partir de esos productos; c) el diseño de procesos con que ya cuenta el proyecto de observatorio en Fedemsur; d) la primera promoción de 33 personas en cultura emprendedora. También se deben citar, la casi conclusión del estudio de factibilidad de la agroindustria de la Jatrofa y las realizaciones dentro del proyecto de turismo rural La Casona, que ya produjo la primera feria de productos para un grupo de mujeres de la etnia Ngöbes. En el ámbito organizativo, es destacable la propuesta organizativa del MEIC para localizar las acciones del PC, que parte de un Consejo de Competitividad Regional y se apoya en 4 comisiones temáticas: Competitividad, Desarrollo Empresarial, Fomento Institucional y Financiamiento.

Desde el punto de vista de la **ejecución del gasto**, los montos de ejecución han mejorado sustancialmente después de la puesta en marcha del plan de aceleramiento, pasando de un **37%** al cierre del 2do semestre 2010 a un **74 %** al 31 de marzo del 2011.



En el momento de la evaluación se realizó una revisión del progreso financiero del programa hasta el 10 de mayo, fruto de ese trabajo se trasladan las siguientes gráficas y tablas.

Agencia	Monto Total Transferido	2011		
		Datos al 10 de mayo		Ejecutado versus transferido
		Compromiso	Ejecutado	
OIT	\$427.670	\$430.615	\$222.822	52%
PNUD	\$326.408	\$139.100	\$127.726	39%
FAO	\$256.369	\$140.000	\$85.000	33%
OIM	\$59.920	\$59.920	\$49.179	82%
UNHABITAT	\$111.280	\$111.280	\$111.280	100%
TOTAL	\$1.181.647	\$880.915	\$596.007	50%

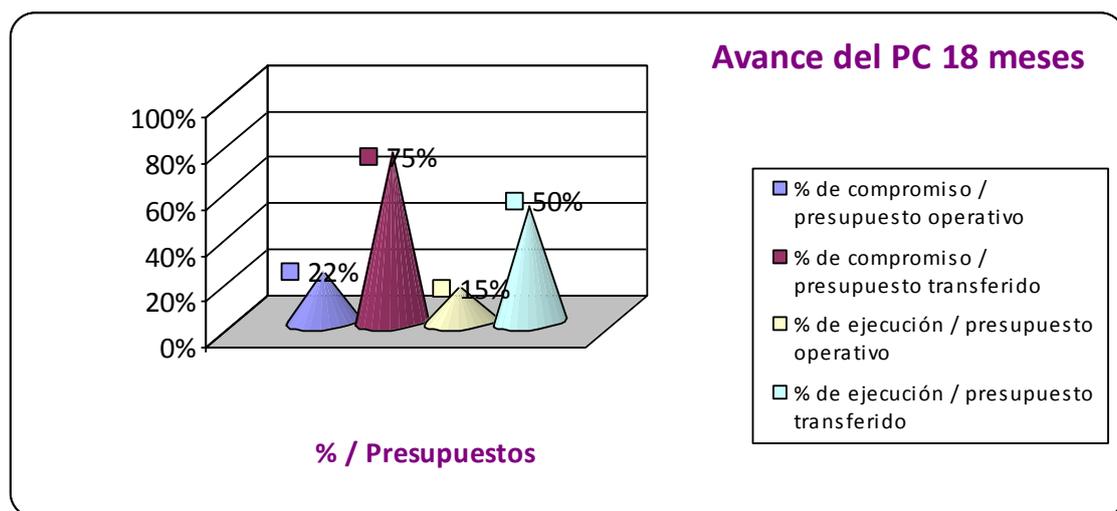
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCR

Amerita destacar el esfuerzo realizado para mejorar los niveles de ejecución presupuestaria, tanto real como a nivel de compromisos con la autoridades costarricenses en este primer periodo de 2011.

En los casos de la OIM y ONU-Hábitat, se evidencia una adecuada ejecución debida al progreso de sus trabajos en la Región y la mayor flexibilidad de sus procedimientos internos para contratar, licitar, comprar, etc.

En el caso de la OIT, pese a no haber ejecutado la mitad del presupuesto, ha hecho un esfuerzo respecto a lo reportado en el último informe, comprometiendo incluso más de lo que tenía establecido en este primer desembolso.

Se espera que a lo largo del mes de junio tanto FAO (finalización de los estudios de jatropa) como PNUD (contratación de la encuesta de establecimientos) culminen también sus procesos de trabajo vinculados a los resultados 1 y 3, mejorando sus ratios de desempeño.



Fuente: elaboración propia.

Resultados: En el presente Informe se presenta un gráfico de avances⁸. Teniendo en cuenta los retrasos del PC, el avance de los mismos no ha sido el planificado. Tanto el plan de aceleramiento de octubre de 2010, como los esfuerzos realizados desde enero de 2011 por mejorar los ritmos de ejecución han centrado la atención del PC sobre la obtención de productos concretos más que en el trabajo desde un punto de vista programático que obedeciera al marco de resultados establecido. Durante estos 18 meses de ejecución se están realizando esfuerzos para trabajar la relación entre resultados, pero éstos se ven mermados por lo anterior. Pese a ello, los responsables del mismo ya habían identificado una serie de limitaciones, tales como que:

- El modelo de competitividad del Resultado 1 está referido a insumos que se producen en el Resultado 2 (el diseño de la arquitectura de los clusters de agroindustria y turismo), lo que determina la importancia de alinear y asegurar la disponibilidad de esos insumos (integración).
- El apalancamiento de la generación y alineamiento de insumos que se producen bajo este componente del Resultado 2 (FAO), como es el caso de la arquitectura de encadenamientos fundamentales para asegurar el modelo de competitividad del Resultado 1.

Quizás sería importante profundizar para relacionar los resultados con los posibles impactos logrados por el programa conjunto. ¿Qué resultados se obtendrán de la suma de los tres resultados? Aún está poco trabajado el ejercicio de planificación en cascada por el cual la consecución de los resultados debería apuntar a la consecución del objetivo del PCAyS. Es imprescindible explicar, detallar y agregar indicadores en este nivel.

En los casos de los efectos directos 1 y 3, se hace notar que la formulación es excesivamente ambiciosa. Mejorar el entorno depende de multitud de factores que van más allá de lo que el PC establece; y mejorar la capacidad innovadora a través del desarrollo de dos iniciativas piloto en una Región también pareciera excesivo, sobre todo ahora que se han evidenciado las limitaciones de estas iniciativas piloto.

⁸ se adjunta gráfica Pág. 18

Si atendemos al progreso del programa por resultados, iniciamos la revisión desde el análisis del **efecto directo 1**, *mejorado el entorno para desarrollar negocios competitivos en la Región Brunca, el progreso de cada uno de los productos ha sido desigual*.

En el caso del producto 1 orientado a fortalecer las capacidades (regionales y locales) para la formulación y ejecución de políticas públicas sobre competitividad, en la Región Brunca y sus localidades para promover empleos verdes y decentes para mujeres y hombres en los sectores productivos seleccionados, cabe señalar que se ha establecido:

- el Consejo de competitividad como instancia de coordinación público-privado en materia de políticas de desarrollo empresarial
- el diseño junto con el MEIC de la encuesta regional sobre establecimientos, contemplada para obtener información sobre 2.400 negocios
- las bases para trabajar en el Observatorio sobre competitividad junto con Fedemsur, aunque estas acciones están bastante retrasadas respecto a lo establecido en el calendario de trabajo

En el caso del producto 2 orientado a la promoción de un Modelo de competitividad con enfoque en los negocios que crean empleos verdes y decentes en los sectores de Turismo y agroindustria en la Región Brunca, cabe resaltar el grado de avance. En el momento de la evaluación casi había concluido la actualización del mapeo agroindustrial y de turismo rural comunitario realizado por FAO y PNUD, estando actualmente en la fase de análisis de la información recabada para la priorización de intervenciones o sublíneas de negocio. El borrador revisado⁹ contiene información bastante interesante, sobre todo en la priorización de necesidades - fortalecimiento de las capacidades de las mipyme rurales en ambos sectores. Este trabajo ofrece una valoración realizada sobre 96 iniciativas agroindustriales y 25 iniciativas de turismo rural comunitario, sobre sus principales fortalezas y limitaciones en el desarrollo de estas unidades productivas de la zona sur del país

Las mipyme rurales y en particular aquellas que se encuentran en la periferia del país, tienen bajos niveles de rendimientos económicos, explicados por limitaciones estructurales asociadas a la productividad, la innovación y el acceso a los mercados, dentro de un entorno normativo falto de políticas de fomento. Lo anterior se suma a debilidades inherentes a las unidades económicas, relacionadas con el enfoque estratégico, la gestión empresarial, los procesos productivos y la organización, lo que en conjunto, plantea serias limitaciones para el desarrollo de este tipo de iniciativas.

En este sentido, el Programa Conjunto Desarrollo y Sector Privado, busca abordar esas limitaciones, mediante el diseño de políticas y acciones que tiendan a perfilar, por un lado mejores condiciones del entorno bajo el cual operan esas iniciativas, y por el otro, a mejorar la capacidad de la gestión funcional de ellas.

En el caso del producto 3, cabe destacar el trabajo de ONU-Hábitat en lo concerniente a simplificación de trámites y ventanilla única. Se recuerda que este producto pretende generar una plataforma de atención en las municipalidades de la Región Brunca, para facilitar la creación de empresas y su acompañamiento. Queda pendiente completar el proceso de formación con autoridades municipales y personal municipal para los nuevos procesos.

En el caso del producto 4, el referido a las alianzas público privadas, poco se ha desarrollado, observando poca claridad en cuanto a la definición conceptual de las mismas y el rol que éstas pueden desempeñar en el desarrollo del PC. Se espera que conforme se progrese en el logro de resultados, estas alianzas cobren sentido.

⁹ Remitido con fecha 7 de junio.

Si analizamos el progreso sobre el **efecto directo 2**, *mejorada la competitividad de las MiPyME en la Región Brunca, en los sectores de turismo rural y agroindustria, con énfasis en la creación de empleos verdes y decentes para la reducción de la pobreza*, se destaca el inicio de los trabajos relativos a los dos productos de este resultado.

En el caso del producto 1 orientado al fomento de la asociatividad y los encadenamientos de empresas, y de alianzas público-privadas para la mejora de competitividad, con énfasis en la creación y mejoramiento de empleos verdes con equidad de género; tanto FAO como PNUD iniciaron sus trabajos: revisión de mapas de actividades productivas en turismo (estado del Arte del TRC) y agroindustria, aproximación a la oferta y la demanda de ambos sectores en la Región, inicio de los trabajos para la puesta en marcha de un programa de buenas prácticas en turismo rural comunitario, etc.

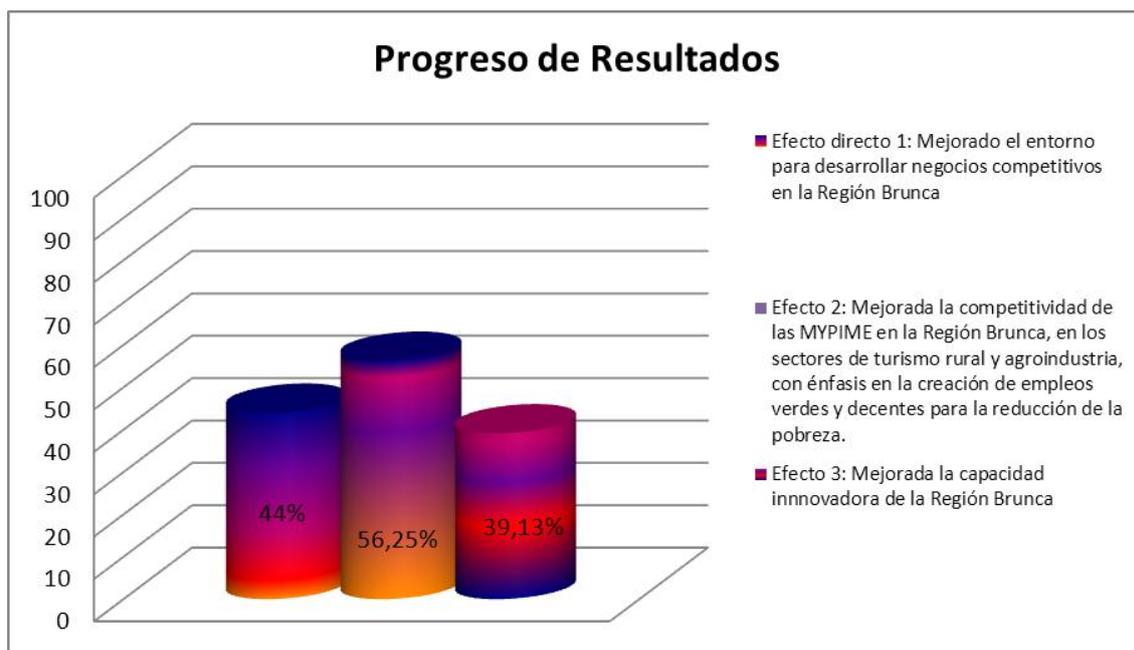
Este producto recoge también la puesta en marcha de un centro de desarrollo empresarial en la Región Brunca, y en el momento de la evaluación se ha podido constatar el interés por el mismo, así como algunas diferencias entre los actores en cuanto a su concepción. En todo caso, tanto la OIT como el MEIC y Fedemsur están realizando un benchmarking (especialmente con el conocimiento y la experiencia del TEC de Monterrey, México) para conocer experiencias extrapolables al caso Brunca.

En el caso del producto 2 orientado al desarrollo de un programa de fortalecimiento y desarrollo de la competitividad empresarial, la mejora de la productividad y la innovación; y la creación de nuevos emprendimientos intensivos en empleos verdes y decentes para mujeres y hombres en los sectores de turismo y agroindustria; destacan los avances de la OIT con el MEP y el MEIC en la implantación de la metodología CODE. Durante esta primera fase, el Ministerio ha formado a 20 docentes y se encuentra cerca de realizar una formación de formadores que luego puedan diseminar la metodología en el marco de sus actuaciones formativas sobre emprendedurismo en la región.

El último de los resultados o efectos esperados (**efecto directo 3**), se refiere a la mejora de la capacidad innovadora en la Región Brunca. Este resultado se articula a través de la ejecución de dos iniciativas piloto, que sirvan como modelo para el desarrollo de empleo decente y verde en la región.

En el momento de la evaluación, los piloto se encontraban en una fase inicial, de estudio sobre las posibilidades de implantación.

Avances del Programa Conjunto en función de los efectos directos establecidos



Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta la descripción de los actores más representativos realizada con anterioridad, se describen a continuación la implicación de cada uno de estos grupos.

ACTORES	FEDEMSUR	GATs	FEDECAC	JUDESUR
APORTA	Acceso a sus socios; concertación y legitimidad de las acciones del PC ante sector local; identificación de necesidades críticas de socios; seguimiento; posibilidad de trabajo conjunto con los alcances de la Junta de Andalucía.	Acceso a sus miembros; capacidad de concertación y legitimidad en el abordaje del PC ante sector productivo; información sobre proyectos; relación Creapyme; complement. coop. andaluza	Acceso y articulación con productores; agente movilizador para crear alianzas estratégicas con org. que desarrollan procesos agroind.: COOPEAGRI, CIPA, COOPEAGROPA L, p.e.	Articulación financiera; inventario de ideas de inversión y proyectos; apalancamiento; seguimiento a proyectos; aporte recursos no reembolsables para apoyar proyectos piloto en agroindustria y etnoturismo.

- También es importante el trabajo con las seis municipalidades a través de la inversión en sostenibilidad medioambiental de sus políticas y la promoción de los procesos de ordenamiento del territorio (género + multiculturalidad). Los trabajos realizados para conocer los mapas de actores están siendo muy profundos, son mapeos institucionales que coadyuvan a la construcción de política pública.
- Pese a las dificultades del Programa Conjunto se valoran como muy positivos todas las reuniones mantenidas entre las Agencias para armonizar posiciones,

pese a ello, aún queda mucho por trabajar en esta segunda fase del Programa.

- ❑ No se ha encontrado un plan de ejecución en la Región Brunca y desarrollo de los trabajos, planificado y compartido conjuntamente entre las Agencias, la Unidad de Coordinación y los socios ejecutores en las provincias. Esto se refiere a espacios técnicos de trabajo con todos los actores, no a los espacios bilaterales que sí existen.
- ❑ El hecho de haber conformado un equipo técnico, con una Coordinación del PC aglutinadora, podría ayudar a esto y debería optimizarse mucho más.
- ❑ Tampoco se debería obviar el hecho de que parte de las actividades no se ejecutan conjuntamente. El hecho de que no exista un sistema único de gestión del PC, ha producido retrasos sobre actividades y ha concluido a veces en procesos complejos. Dada la variedad de los sistemas administrativos que presenta cada agencia integrante del Programa, el modelo de gestión puede haber contribuido a retrasar la consecución de algunos productos y resultados previstos del Programa Conjunto, esto es algo reconocido tanto por la Agencias como por los socios costarricenses.
- ❑ Teniendo en cuenta los retrasos, la ejecución de lo que resta de año debe concentrarse en el balanceo entre lo estratégico y la ejecución de productos concretos, p.e en el caso del trabajo con municipios o en la activación definitiva del Consejo de Competitividad al tiempo que se avanza con el apoyo a las iniciativas empresariales en turismo y agroindustrias.
- ❑ Desde los responsables del monitoreo y evaluación se han hecho esfuerzos destacables en el desarrollo de acciones de convergencia entre programas y en el desarrollo de matrices y mapeos de actores que fortalecen y mejoran el seguimiento de los outcomes del PC (matrices de actores, matrices de áreas de intervención por Agencias, talleres de convergencia, etc.).
- ❑ Los factores de riesgo que, tan correctamente se contemplaron en la formulación, están dándose, sin que haya un plan de contingencia ad hoc por parte del PC.

D.- Seguimiento:

- ❑ Durante la evaluación se ha comprobado la existencia de Informes internos del Programa Conjunto (incluyendo la minuta de las reuniones, reportes mensuales, etc.), aunque en ellos debería darse, no sólo la sistematización de las actividades, sino una reflexión rigurosa de los avances y del cumplimiento de objetivos y el efecto de las mismas. Estos ejercicios son más sistemáticos desde el mes de enero de 2011, y deberán cobrar más relevancia en la fase actual en la medida que las actividades y el trabajo con todos los grupos de interés va en aumento. Adicionalmente, se cree que este ejercicio debería tener una conexión con el Plan de monitoreo y evaluación del PC.
- ❑ Tanto en los informes analizados como en parte de la documentación se echan en falta alusiones a la dimensión estratégica del Programa Conjunto hacia el sistema de Naciones Unidas, su fortalecimiento, los resultados logrados indirectamente, como la construcción de capacidades o contribución al alineamiento y la armonización en Costa Rica.
- ❑ De igual manera no hay mención específica al seguimiento de los factores externos o riesgos y éstos han limitado notablemente el avance del PC.
- ❑ Durante el seguimiento es importante encontrar espacios de reflexión acerca de la evolución de los resultados, así como la cobertura y apropiación de los productos hacia los grupos objetivo previstos. En dicho proceso debería abrirse la participación de diferentes actores internos y externos al PC. La participación es imprescindible en la retroalimentación y ajuste de la política pública.

- El caso del marco de Seguimiento y Evaluación del PC y por las peculiaridades de los avances, en el momento de la evaluación no se había revisado para adaptarlos a las necesidades de la programación. Desde la OCR sí se ha realizado un esfuerzo por trazar una línea de base con indicadores orientados a medir las mejoras de los procesos emprendidos. Si bien este trabajo deberá abordarse en los próximos meses, actualizando la información inicial con nuevos indicadores, medios de verificación, beneficiarios, el tiempo o calendario y frecuencia de recolección de datos, responsabilidades, recursos, supuestos y riesgos, y observaciones. Además la Unidad de Coordinación debe apropiarse de ésta línea base, incorporándola a sus sistemas de monitoreo.

3.3. - Criterios de evaluación para el Programa Conjunto

Se han considerado toda una serie de criterios establecidos en los TdR que se analizan, de forma general para el Programa Conjunto, y de forma particular para cada una de las acciones desarrolladas durante la primera fase del PC. Dichos criterios se enmarcan en los tres planos de intervención ya mencionados anteriormente.

Los criterios desde los que se ha evaluado el Programa Conjunto, son los siguientes:

Funcionalidad

El Programa Conjunto parte de una metodología de trabajo desarrollada conforme éste ha ido avanzando. Pese a la pertinencia de estos procesos, aún falta reforzar la coordinación entre Agencias, la Coordinación del PC, la relación con las autoridades costarricenses, especialmente en la Región y el resto de actores.

Pertinencia

El proceso de identificación partió de un análisis de la realidad contextual muy pertinente pero que no calibró lo suficiente el contexto en el que se inscribía, tanto en su dimensión regional como política. El cambio de Gobierno no estaba contemplado en el diseño del Programa (tanto en el caso de la Administración Chinchilla Miranda, como en el caso de todos los cantones municipales de la Región Brunca). El ciclo de esta administración es de cuatro años, lo cual coincidiría aún más con el ciclo del Programa si este fuera extendido. Cabe destacar que a diferencia de otras ventanas, este programa se extenderá más allá del periodo de vigencia del actual UNDAF (2008-2012).

El Programa Conjunto se inscribe en las políticas costarricenses de Fomento de la Mipyme rural y Emprendedurismo, así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. El Programa Conjunto responde directamente al Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, en particular en su compromiso de impulsar el sector productivo nacional; a través de:

- 1) “estimular la competitividad sostenible y la generación de valor agregado en el sector productivo...”;
- 2) “contribuir al desarrollo de las comunidades rurales en regiones con bajo Índice de Desarrollo Social (IDS) mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor agregado local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de productores...”;
- 3) “renovar y fortalecer el marco institucional del sector productivo”;
- 4) “...disminuir los costos de hacer negocios para las PYMES, especialmente las rurales”;
- 5) “...incorporar prácticas productivas que permitan el uso racional y la conservación de los recursos naturales”.

El PC propicia espacios de concertación y hace converger las políticas públicas de fomento del tejido empresarial desde los diferentes entes rectores (MEIC, MAG, MIDEPLAN, etc.). El Programa también es coherente con la Estrategia Nacional de simplificación de trámites con 4 áreas de trabajo dirigida a cinco grupos de instituciones, entre ellos las municipalidades.

Además el PC está alineado con las políticas del MEP en materia de emprendedurismo emanadas desde la Dirección General de Educación técnica y capacidades emprendedoras.

Desde el punto de vista de la pertinencia de la temática, el PC es pertinente para los marcos regulatorios y las políticas costarricenses. En el caso de los biocombustibles, existe un reglamento 35091 del MAG - MINAET sobre biocombustibles que marca el norte para el desarrollo de estas temáticas. Este reglamento también especifica los encargos a cada una de las instituciones.

En términos generales se puede reconocer que el PC no incorpora en todas sus dimensiones el enfoque de género. Quizás a diferencia de otros Programas Conjuntos en el país, ésta no está incorporada a la lógica del programa, quedando esta relegada a la consecución de alguno de los productos y a la realización de alguna de las actividades. Son pocas las comunidades donde disponen de espacios de expresión ni participación propios, lo que debería exigir una orientación estratégica específica.

Desde el punto de vista de la pertinencia del Programa respecto a los colectivos destinatarios, El PC plantea la inclusión de diferentes instituciones en el diseño y articulación de las políticas públicas, apuntalando los procesos de construcción de política pública de abajo hacia arriba.

A nivel regional o cantonal, cabe señalar, algunos actores sociales (p.e. universidades, ong), los órganos de gobierno municipal, las instituciones públicas vinculadas al Programa, las cámaras, etc. lo valoran positivamente, aunque no se sienten completamente involucrados. Esto varía en función del público destinatario, pero resulta evidente que las relaciones se han establecido más alguna de las Agencias que con el Programa como unidad de trabajo.

A tales efectos, se pueden considerar éstos grupos como los agentes más representativos en el desarrollo de actividades el PC,

ACTORES	FEDEMSUR	GATs	FEDECAC	JUDESUR
DESCRIPCIÓN	Agrupación a 6 municipalidades de la Región. Medio para el abordaje de los gobiernos locales. Mantiene una relación central con la Junta de Andalucía.	Agrupación cerca de 154 organizaciones de productores (dentro de las organizaciones hay ASADAS, Asociaciones de Desarrollo, Cooperativas, Fundaciones y otras). Se originan con apoyo del PDR. Medio para el abordaje del sector productivo.	Instancia con 7 socios locales (centros agrícolas cantonales); pocos recursos; limitado quehacer como centro cantonal; buen funcionamiento como Federación.	Administra Depósito Libre y coloca recursos (gestión de desarrollo). Altos ingresos (cerca de \$12 Millones para 2011); baja capacidad de ejecución; alta morosidad; baja estabilidad organizativa; falta de claridad sobre la estrategia de sostenibilidad financiera; falta de indicadores de

				impacto.
POSICION	(a) Intermediario; (b) beneficiario.	(a) Intermediario	(a) Beneficiario; (b) canal de “distribución”	(a) Canal de “distribución”; (b) beneficiario; (c) fuente de recursos de apoyo.

Durante la visita al territorio indígena de La Casona p.e., donde ya se han realizado actividades con la OIM, se pudo comprobar cómo, las mujeres y los hombres destinatarios sienten que la intervención del PC, está ayudando a mejorar sus condiciones de vida, fortaleciendo sus capacidades en el ámbito comunitario en aquellos aspectos relacionados con la promoción de sus artesanías orientadas a la venta, el trabajo en huertos medicinales o valorización de su cultura.

A priori parece que el PC responde a las necesidades de los GAT; actualmente, existen elevadas expectativas sobre el potencial de las capacitaciones y el fortalecimiento en materia de agroindustrias y turismo rural comunitario. En este sentido sería imprescindible su participación y liderazgo en torno a las diferentes actividades.

Respecto a las entidades ejecutoras costarricenses, es necesario incrementar los niveles de coordinación entre el trabajo de las Agencias y sus trabajos, pasando por la Coordinación del Programa. En el caso de las entidades colaboradoras o consultorías, se debería hacer un esfuerzo para que todas compartieran informaciones de partida y visiones sobre el abordaje de los problemas, tal es el caso de la incorporación de la perspectiva de género en los análisis de factibilidad sobre Jatrofa

Desde el punto de vista metodológico el Programa Conjunto cuenta con una formulación aceptable, aunque, tal y como se ha señalado anteriormente se dan ciertas incoherencias en las lógicas vertical y horizontal. Pese a los ajustes durante la ejecución alguno de éstos, siguen existiendo.

- ❑ Además, en muchos casos los indicadores son demasiado genéricos, ambiguos y sin posibilidad de cuantificar, de tal manera que no se puede concretar el cumplimiento de resultados.
- ❑ En el PRODOC se recogen un adecuado análisis de los factores de riesgo, aunque no se establece cuál será su seguimiento.
- ❑ En el caso de la gestión del PC, no existe un modelo común de gestión administrativa y financiera para todas las Agencias. Esta es una limitación conocida que no depende de los PC sino de las sedes de las Agencias y del propio Memorando de Entendimiento del Fondo ODM. Bajo estas condiciones, para las Agencias ha sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas.

Se puede decir que el Programa apoya la visión competencial ampliada en la promoción del tejido productivo. Es importante promover estrategias de desarrollo económico con enfoques de desarrollo y no exclusivamente de crecimiento. Las mipymes y en particular aquellas que se encuentran en la periferia del país, tienen bajos niveles de rendimientos económicos, explicados por limitaciones estructurales asociadas a la productividad, la innovación y el acceso a los mercados, dentro de un entorno normativo falto de políticas de fomento. Lo anterior se suma a debilidades inherentes a las unidades económicas, relacionadas con el enfoque estratégico, la

gestión empresarial, los procesos productivos y la organización, lo que en conjunto, plantea serias limitaciones para el desarrollo de este tipo de iniciativas.

Por todo lo anterior, el PC debe abordar esas limitaciones, mediante el diseño de políticas y acciones que tiendan a perfilar, por un lado mejores condiciones del entorno bajo el cual operan esas iniciativas, y por el otro, a mejorar la capacidad de la gestión funcional de ellas.

Respecto a la búsqueda de soluciones consensuadas cabe resaltar la mejora del PC en cuanto a esto. A sido complejo el proceso de construcción de institucionalidad y los avances son lentos aunque apuntan en la buena dirección. El trabajo desde el mes de enero revela un equipo cohesionado y un aumento de la confianza en el trabajo de las partes.

En el caso de alguna de las iniciativas piloto, cabe señalar que en Costa Rica el crecimiento sobre el consumo de combustibles fósiles es exponencial. Además el país es deficitario en cuanto a la balanza energética. Produce electricidad pero no tiene combustibles fósiles.

Respecto a la adecuación, el documento de formulación del PC no incluía un análisis comparando diferentes alternativas, incluyendo la elegida, orientadas a solucionar el problema identificado, aunque de un modo u otro si existió consenso para aprobar la alternativa elegida entre gran parte de los actores involucrados.

Si se atiende al alineamiento del Programa, y tal y como queda establecido en la matriz de evaluación, por alineamiento se entiende el grado de correspondencia entre las estrategias y políticas locales imperantes en el sector en el que se desarrolla la intervención y las estrategias y políticas seguidas con el Programa evaluado.

En términos de alineamiento de las políticas públicas, la Ley 82/62 de Fomento de la Mipyme rural ha supuesto un respaldo a la política Nacional de Emprendimiento, que se complementa con otros programas nacionales como “Costa Rica Emprende”.

Pese a los avances realizados desde el Estado costarricense por institucionalizar una verdadera política de promoción de la Mipyme rural y fomento de la competitividad, el Programa tiene que hacer un esfuerzo para integrar más a los actores que tienen presencia en la región (cámara de comercio de Pérez Zeledón, cámaras de turismo, empresas, municipalidades y Judesur). Es evidente que el alineamiento no se puede dar sólo en el ámbito nacional - central, también ha de darse en la Región Brunca.

Los criterios de un enfoque integral han de incluir diferentes cuestiones como las limitaciones a la competitividad, las acciones de desarrollo empresarial y el establecimiento de instrumentos e incentivos específicos. En este sentido, el PC debe orientar el desarrollo de sus productos a la promoción de estos procesos integrales, de forma que se consiga el alineamiento de las diferentes políticas públicas orientadas a la mejora de la competitividad de la mipyme rural:

Para un proceso que tenga en cuenta las limitaciones de la competitividad empresarial
<ul style="list-style-type: none"> • Baja productividad y poca diversificación • Limitado acceso a financiamiento • Dificultades para acceder a mercados internacionales • Insuficiente personal entrenado y limitada capacidad gerencial • Ausencia de controles de calidad y estandarización de producto • Limitada capacidad de innovación y adaptación de tecnologías: Baja inversión en I+D • Altos costos de transporte y logística • Bajo capital social: reducida asociatividad, análisis de la informalidad
En el marco de un proceso que asegure el desarrollo empresarial, orientación de la política pública de fomento
<ul style="list-style-type: none"> • trabajo con los municipios y entes reguladores en la creación y aplicación de marcos normativos que regulen la promoción de los sectores • Crear condiciones que fomenten la creación, el crecimiento y la mejora constante de las empresas <ul style="list-style-type: none"> • Estimular la vinculación de capital en la actividad económica en general • Eliminar las restricciones que enfrentan algunas empresas para ser viables y crear valor • Como una aproximación, hay dos niveles sobre los que el Estado influye en el entorno de las empresas y directamente sobre sus actividades de generación de valor
Un proceso que desarrolle instrumentos e incentivos
<p>Marco legal y regulatorio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalización y procedimientos administrativos • Promoción de la competencia (controles, pe.) • Sistema nacional de normas técnicas y de protección al consumidor (certificaciones) <ul style="list-style-type: none"> • Protección de la propiedad intelectual <p>Compras estatales - acceso preferencial a Pymes</p> <p>Sinergias de los financiamientos internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normatividad y procedimientos • Diseño de estrategias de escala que aseguren la sostenibilidad de los procesos

Eficacia

El diseño del Programa y la formulación del mismo obedecen a sistemas de gestión matriciales y enfoques de trabajo basados en resultados. El PRODOC fue formulado con este espíritu.

Continuando con la gestión del ciclo, tanto el monitoreo como parte de la Programación de este periodo de ejecución debería obedecer a la misma lógica, sin embargo el PC realiza el seguimiento y la evaluación por productos y actividades, estableciendo sistemas de reporte por estas unidades de trabajo a las Agencias y consultorías o socios ejecutores. Esto debilita tremendamente la lógica Programa e impide el seguimiento de forma coherente con la formulación, incluso debilita las posibilidades de avanzar en la interagencialidad y la búsqueda de sinergias entre instituciones costarricenses. La competencia del seguimiento le debería corresponder a la Unidad de Coordinación, que quizás debido al poco tiempo de trabajo, no ha realizado un reporte que aúne esta visión.

La documentación revisada sobre la formulación inicial, así como otros documentos orientados a mejorar el seguimiento, no contienen indicadores adecuados para medir el cumplimiento del objetivo específico. El proceso iniciado para revisar el actual

marco de monitoreo debe no sólo de establecer indicadores SMART y asequibles, sino hacer un esfuerzo por establecer indicadores de proceso y de calidad de producto.

Lamentablemente la línea de base, no se desarrolló al inicio del PC y ha sido desde la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la OCR desde donde se ha construido. Sin duda el ejercicio es interesante, pero éste debe ser compartido e interiorizado por las diferentes instancias del PC.

En el caso de las actividades dirigidas directamente a los territorios indígenas, se constata que la población destinataria de las formaciones y la que ha participado en los conversatorios han adquirido nuevos conocimientos y nuevas habilidades en torno a la valorización de sus saberes tradicionales y al cuidado del medio ambiente. Sin embargo, en el momento de la evaluación no parecían conocer el proceso en cuanto a fortalecimiento de sus capacidades, es decir, su visión quedaba circunscrita al ámbito de las actividades en las que participaron. Durante la visita de evaluación se pudo constatar un alto grado de aceptación de la población Ngöbe ante las actividades de educación ambiental, la planificación, la promoción de la salud o el trabajo con los huertos medicinales.

Otra cuestión a tener en cuenta, es si éstos colectivos tienen la fortaleza y las habilidades para mantener los cambios que se están dando sólo con los niveles de intervención actuales, más allá de las actividades realizadas se desconoce qué tipo de cambios se quieren conseguir y qué cambios han sido formulados o expresados por ellos como objetivos a tener en cuenta por el PC.

Durante estos primeros 18 meses se ha apreciado una ausencia de medidas de control para paliar los efectos de los factores externos o riesgos vinculados a la ejecución del Programa. Esto ha debilitado la visión estratégica del mismo.

Coordinación

La coordinación se debe medir entre diferentes actores: la Unidad de Coordinación, del PC, los socios costarricenses, la coordinación entre Agencias, otros actores y la coordinación de la Agencia líder.

Como resultado directo del plan de aceleramiento, en marzo de 2011 se reportó el alineamiento de los planes de trabajo entre Gobierno, SNU, actores locales y Programa Conjunto. Así queda reflejado en los documentos internos del PC revisados, las entrevistas realizadas, así como en las presentaciones y encuentros con otros actores, como es el caso del Ministerio de Economía, y la Dirección de Fomento de la Pyme y el Emprendedurismo. Entre los meses de enero y mayo de 2011 se ha podido constatar el esfuerzo de convergencia entre actores y la clara voluntad de avanzar en la ejecución del Programa Conjunto.

Además se ha dado buena coordinación entre este PC y otros Programas Conjuntos, con los que es posible establecer sinergias, tal es el caso de Cultura y Desarrollo o Juventud, Empleo y Migración.

La elevada centralización de Costa Rica y las limitaciones históricas de la Región, dificultan la coordinación entre entes ejecutores y también limitan el alcance de los avances respecto al desarrollo de la política pública de emprendedurismo. Pese a las mejoras realizadas, aún se observan tensiones entre los niveles central, cantonal y regional.

Durante el ejercicio evaluatorio se ha constatado que existen experiencias en alguno de los cantones que pueden utilizarse para liderar algunos procesos, equilibrando lo regional y lo nacional. En este sentido, se cree que las municipalidades, algunas direcciones provinciales (p.e. DP Salud Coto Brus) y Fedemsur pueden favorecer la implantación del Programa y el trabajo con las organizaciones locales.

Uno de los factores que ha afectado al desempeño del Programa se ha apreciado en la debilidad e inestabilidad de la Coordinación Nacional del PC. En el momento de la evaluación, el puesto había sido cubierto por tres personas diferentes. Esto no ha facilitado la claridad respecto de los roles de cada una de las partes, limitando sensiblemente la visión Programa y la implantación del mismo en la Región Sur. Desde la incorporación de una nueva persona en la Coordinación (3ª persona que asume la Coordinación del PC) las cosas han mejorado sustancialmente, con las salvedades de que aún es pronto para observar mejorías en algunos aspectos.

En términos generales, aunque desde el último trimestre de 2010 se han realizado esfuerzos de coordinación interagencial, se cree que debe fortalecerse aún más la coordinación y la planificación conjunta de actividades. No se trata tanto de generar espacios en los que se comparta la información, sino de establecer espacios de planificación de actividades conjuntas para fortalecer el trabajo en terreno. Además, aunque la oficina de Coordinación en la Región Brunca mantienen buenas relaciones con los socios del PC, es necesario también avanzar en la búsqueda de modelos inclusivos (Unidad de Coordinación en la Región Brunca + entes ejecutores (MEIC, MAG, MEP, MIDEPLAN) actores locales + Agencias).

Pese a lo anterior, existe un proceso positivo de construcción de la interagencialidad, el Programa Conjunto ha contribuido a mejorar la cooperación entre las Agencias sobre los sectores en los que se enfoca.

Se está avanzando en la búsqueda de la mejor eficacia posible de los procesos y en la búsqueda de los resultados esperados. El PC está favoreciendo el trabajo de cohesión de las Agencias como equipo.

En el momento actual todavía cuesta apreciar las medidas adoptadas para tener una visión intercantonal, son incipientes los mecanismos que favorecen el intercambio de información entre la Unidad de Coordinación y los actores en los distintos cantones.

En cuanto a la coordinación con otros actores, se hacen esfuerzos de trabajo con las municipalidades en el fortalecimiento de sus capacidades - orientadas a la gobernanza regional; se está trabajando con los gobiernos locales para desarrollar políticas públicas participadas que contengan modelos de ordenamiento territorial. En este marco se ha fomentado el foro de autoridades locales de la región Brunca, el primero de ellos tuvo lugar el 6 de abril de 2011. Este espacio pretende fortalecer la capacidad de interlocución y acompañamiento de política públicas a escala regional.

En términos de armonización con otros donantes y otras cooperaciones, el PC y el trabajo realizado desde el MEIC está siendo fundamental. Esto permite el apalancamiento de fondos de otros programas, tanto reembolsables como no reembolsables, permitiendo el fortalecimiento institucional.

En el caso de la AECID, se ha constatado el seguimiento del Programa realizado desde la OTC y los esfuerzos por establecer sinergias con otros Programas de cooperación española, como es el caso del Programa de la cooperación andaluza. Los PC han mejorado notablemente la coordinación entre las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, favoreciendo el alineamiento. Además, este Programa en concreto cuenta

con un nº de Agencias favorable, que se presta al establecimiento de sinergias entre actores.

Cobertura - Población objetivo del Programa

En el caso de actores y organizaciones sociales, durante esta primera fase del PC se ha producido un apoyo del sector público local - directorio de entidades públicas (comisión de servicios empresariales y apoyo del instituto de formación pública - INA).

El Programa Conjunto pretende fomentar iniciativas bajo criterios de enfoque y gestión competitiva, mediante el diseño de modelos de asistencia técnica y acompañamiento.

En este contexto, FAO y PNUD han identificado 96 iniciativas agroindustriales y 25 turísticas que con el apoyo de la OIT se verán apoyadas en sus ámbitos productivo, industrial, comercial y organizativo, por la vía de la aplicación de reenfoques estratégicos, encadenamientos de valor añadido, reingeniería de procesos, impulso para acceso a mercados, el uso de tecnologías de información y comunicación, etc.

El trabajo directo dirigido a la promoción de estas más de 100 iniciativas productivas plantea la capacitación, servicios de asistencia técnica y “coaching”, el acceso a mercados, el acceso al financiamiento, el fomento de la producción. En función de sus necesidades, los destinatarios podrán beneficiarse de las siguientes propuestas (formación, asistencia técnica, acceso a la financiación, acceso a los mercados y fomento de la producción) en el marco del fortalecimiento de sus capacidades. Los resultados de la reciente asistencia técnica concluyen en que se apoyarán iniciativas en los siguientes ámbitos:

FORMACION

- Liderazgo, Desarrollo Organizacional y Trabajo en Equipo.
- Planeamiento Estratégico.
- Planeamiento de Mercadeo.
- Planeamiento de la Producción.
- Finanzas y Control.
- Calidad e Indicadores de Gestión.
- Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Legislación Turística.
- Responsabilidad Social Empresarial.
- Legislación ambiental.

SERVICIOS DE ASISTENCIA TECNICA y “COACHING”

- Preparación de Plan Estratégico.
- Acompañamiento en Control Financiero.
- Obtención de DT y CST.
- Diseño de rutas y circuitos intra e inter cantonales actuales / potenciales.

MEJORA en el ACCESO A MERCADOS

- Ferias de conocimiento y “networks”.
- Proyectos de Ingeniería en Reversa.

MEJORA en el ACCESO a las fuentes de FINANCIACIÓN

- Portal dentro del Observatorio sobre Empresarismo.
- Plan de Negocios y de Gestión de Proyectos.

- Acuerdo Financiero.

MEJORA DE LOS MECANISMOS DE FOMENTO DE LA PRODUCCION

- Análisis de cadenas de valor turística y agrocadenas estratégicas.
- Rediseño básico de la matriz de productividad.

Además del trabajo directo dirigido a los productores y microempresarios, el PC dirige alguna de sus intervenciones al fortalecimiento de instituciones clave para la promoción del desarrollo de la zona sur, tal es el caso de Fedemsur o Fedecac.

En el siguiente gráfico se pueden observar los actores del PC en función del rol que desempeñan. Unos son población destinataria y se benefician directamente de los procesos emprendidos por el PC y otros son ejecutores o entes reguladores.



Impacto - efectos¹⁰

El análisis del impacto del PC con respecto a los destinatarios es complicado de medir con detalle, máxime cuando no existía una línea de base sobre la que establecer referencia. Cabe señalar que en el momento actual se cuenta con una línea elaborada por los responsables de seguimiento y evaluación de la OCR pero no ha sido socializada con el resto de los actores. Un año y medio de ejecución, con el consiguiente retraso de este Programa, es insuficiente para apreciar el impacto. Además, teniendo en cuenta las escasas referencias a la contribución del PC a la consecución de los ODM, complica su medición en torno a los mismos.

¹⁰ En todo caso, tal y como se recoge en la matriz de evaluación, el trabajo realizado se pronuncia sobre los efectos más que sobre los impactos.

Sí podemos hablar de efectos positivos apreciables; en este sentido, el éxito del PC se observa en la creación de espacios y promoción de procesos, en la articulación de las políticas públicas, en el mejor acceso de las organizaciones de la Región Brunca al mercado laboral, su capacidad de crear y sostener emprendimientos, la apropiación por parte de las municipalidades y de las instituciones, la calidad del trabajo inter-institucional, etc. El PC está más orientado a los procesos, y su fortaleza es también llegar a la población más vulnerable, de ahí la importancia de valorar la formalización de lo informal y de definir un modelo de etnoturismo con los territorios indígenas y las instancias involucradas.

También se observan factores positivos en el caso de los GATs, estas organizaciones empiezan a sentir que la pirámide se ha invertido, elevando a la agenda los intereses de las organizaciones de base. Durante la visita de evaluación se pudo comprobar como ellos expresan el aumento de sus capacidades en cuanto a la negociación con las autoridades centrales. El PC junto con otros programas de cooperación está contribuyendo a la consolidación de estas organizaciones y a su configuración como interlocutores regionales y representantes de diferentes sectores de la sociedad civil la representación de los Grupos de Acción Territorial del alto, con 85 organizaciones (Buenos Aires, Pérez Zeledón,) y del bajo, con 45 organizaciones (Osa, Golfito y Corredores).

Amerita destacar que el IDA y sus acciones han empezado a cambiar, hacia un enfoque de desarrollo con base territorial.

Entre los efectos positivos destacan:

- Además el PC ha generado un efecto positivo no esperado que se concreta en el incremento de la confianza entre las instituciones costarricenses hacia las instituciones del Sistema de Naciones Unidas.
- Fortalecimiento de FEDEMSUR

La relación del Fedemsur y el PC se remonta a la relación entre la Federación y ONU-Hábitat en el establecimiento del Observatorio creado en el año 2008. Este aspecto ha sido importante para acercar al socio local a las Agencias del sistema de Naciones Unidas y sentar las bases de una relación basada en la confianza. Se ha mantenido relación con UN-Hábitat, FAO y OIM (en su eje transversal para trabajar comunidades indígenas).

Fedemsur ha pasado a tener el reconocimiento de ser parte del Comité Técnico Nacional, dado que en un principio, y a pesar de haber firmado el PRODOC, sólo tenía representación en el Comité Técnico Local. Este cambio se produjo a instancias del MEIC y más allá del valor para su papel en el PC supone el reconocimiento de la entidad como interlocutora del sur.

Resulta por lo tanto evidente que el Programa está contribuyendo al empoderamiento de FEDEMSUR y a su capacidad de incidencia en los niveles centrales, así como a la toma de un papel más activo en su propio desarrollo, ya que la experiencia adquirida con este Programa está teniendo un beneficio evidente para todos ellos. Habrá que observar si efectivamente se produce el efecto dinamizador y demostrativo en materia de promoción de la competitividad está calando en todos ellos.

- Generación de conciencia regional desde el punto de vista de la promoción de desarrollo en este clave.

Otro de los aspectos relevantes, es la idea de pensar Regionalmente y no local o cantonalmente.

- En el caso del trabajo con la etnia Ngöbe, cabe resaltar la incorporación del trabajo en materia educación ambiental, que inicialmente no estaba previsto en el PC y la sinergia con las actividades de OPS y UNICEF.

Sostenibilidad y viabilidad

En el caso de la puesta en marcha de una iniciativa piloto sobre agrocombustibles a través de la introducción de cultivos de jatrofa, cabe señalar la importancia de observar la capacidad del cultivo como opción que incentiva la recarga acuífera, además de revisar su impacto como cultivo en las dinámicas de suelos.

Tal y como se comenta posteriormente, hasta que el Gobierno Costarricense no desarrolle a través de incentivos y mayor regulación los aspectos mas sensibles recogidos en el estudio no parece relevante avanzar con un proyecto que a la larga podría competir con la producción agroalimentaria o zona boscosa (debe centrarse sólo en recuperar las zonas de aptitud forestal).

Desde la perspectiva de las políticas locales y su contribución al fortalecimiento y la sostenibilidad de las acciones iniciadas por el Programa Conjunto, parece evidente la apuesta de la Administración Chinchilla Miranda a través de las políticas del MEIC por el impulso a la creación de negocios y crecimiento empresarial a nivel nacional y local. Sin embargo, es imprescindible que éstas políticas converjan con el desarrollo de otras política públicas de la misma administración, es decir muchos de los procesos de fomento del tejido productivo agrícola, pesquero y ganadero emprendidas por el MAG, al tiempo que clarifiquen el tratamiento hacia la formalización del sector informal.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad sería importante que más allá del ejercicio realizado durante la solicitud del segundo desembolso, los diferentes actores fueran identificando acciones que aseguren la apropiación por parte de los actores tanto en el seno de la organizaciones involucradas como en los territorios indígenas. Quizás el inicio real de las actividades dirigidas a estos colectivos, una vez superada la fase de estudios fortalezca la sostenibilidad de las acciones.

En el caso de la Administración local, las municipalidades de los seis municipios constituyen un elemento fundamental con el que se debe seguir trabajando para procurar un impacto en la intervención y asegurar su sostenibilidad. El PC ha trabajado en simplificación de trámites con todas las municipalidades, aunque no con el mismo ritmo en todas. Se observa como fundamental el fomento de alianzas entre las asociaciones de productos y los GAT con las municipalidades, haciendo converger intereses más políticos con las necesidades reales de los habitantes de la Región Brunca. En este sentido, se hace necesaria una mejora de la comunicación con los Consejos Municipales.

Adicionalmente, y de cara a asegurar la sostenibilidad del Programa se hace imprescindible reforzar la interlocución con las instituciones vinculadas e involucradas en la puesta en marcha del PC. Es imprescindible que todas ellas sean conscientes de su importancia de cara a la continuidad y replicabilidad de los procesos emprendidos por el programa y de marco de resultados establecidos. De lo contrario, el PC se limitará a promover acciones observadas como interesantes pero escasamente capitalizadas.

En el caso de Judesur, llama la atención su escasa participación en el PC durante estos 18 meses. De las entrevistas con los actores del PC se han mencionado como retos, la necesidad de que Judesur reduzca los problemas con sus trámites, entre que los proyectos se diseñan e inician transcurre demasiado tiempo. Así mismo, se estima necesario reducir las trabas administrativas para acceder a los recursos de la institución, implementando unidades de cobro. Muchos de los entrevistados durante el proceso de evaluación hicieron referencia a que ésta debe también fortalecer su fuente de ingresos que es el depósito (15% de los ingresos del depósito, que se distribuyen después entre los cantones). Sería muy relevante que se sumen al proceso de Ventanilla Única de cara a la simplificación de trámites y por la tanto que el PC cumpla con lo establecido en el PRODOC en cuanto a su interlocución con ellos, véase Anexo 7 del documento.

Durante esta segunda fase del PC, sería deseable desarrollar una estrategia de sostenibilidad orientada no sólo a la consecución de cada uno de los productos sino al sostenimiento de los procesos iniciados junto con los potenciales actores; en este sentido la identificación de aliados estratégicos, no debería circunscribirse a una actividad, sino al conjunto de la estrategia: proceso - ejecutor - coejecutor - potenciales alianzas.

Más allá de los avances de las Agencias, el Programa no ha previsto actuaciones de medio plazo y/o estrategias de salida claras y coordinadas, especialmente en los seis cantones, donde la institucionalidad es más débil y compleja. Esto es preocupante y se configura como una de las cuestiones sobre las que centrar la atención hasta la finalización del PC. En este sentido, es necesario fortalecer relaciones interinstitucionales sólidas en la línea iniciada de trabajo con actores clave (p.e. en el marco del consejo de competitividad o la universidad, con la que ya se viene colaborando desde alguna de las Agencias).

En el momento de la evaluación era demasiado pronto para valorar si las propuestas tecnológicas planteadas están siendo incorporadas como parte de las políticas, estrategias y actuaciones priorizadas por los gobiernos locales, especialmente en el caso del proyecto piloto de **jatrofa**. Sin embargo, y más allá de la tecnología, en el caso de esta iniciativa, tal y como han concluido los estudios, no se puede obviar que estamos hablando de un cultivo con una proyección de 20 años, que debe partir de unas 37.000 hectáreas iniciales para cubrir las necesidades establecidas en el reglamento. Efectivamente se trata de un cultivo que es rentable económicamente pero cuyo impacto en términos de eficiencia energética de la producción de biodiesel aún no está del todo claro.

Hasta que el Gobierno Costarricense no desarrolle a través de incentivos y mayor regulación los aspectos mas sensibles recogidos en el estudio no parece relevante avanzar con estas dimensiones de proyecto que a la larga podría competir con la producción agroalimentaria o zona boscosa (debe centrarse sólo en recuperar las zonas de aptitud forestal).

Para asegurar la sostenibilidad del Programa y teniendo en cuenta los retrasos en los que ha incurrido, es imprescindible alargar la vida del mismo entre seis y nueve meses. Esto es importante de cara a que muchos de los procesos de cambio iniciados puedan cimentarse y a que otros en procesos tengan tiempo de concluir con el consenso de todas las partes (caso de los proyectos piloto y de alguna de las instancias creadas al amparo del PC - Consejo de Competitividad, pe.).

En el caso de las comunidades donde los resultados van dirigidos al fortalecimiento de las capacidades de su población en torno a las cuestiones relativas al cuidado del medio ambiente, administración o emprendedurismo, sería interesante que fortalecer el final de la cadena de valor, especialmente en los casos de etnoturismo, las mujeres artesanas y el trabajo con las huertas de plantas medicinales. Tanto el área de salud como la involucración de la OET es importante para asegurar la sostenibilidad.

Eficiencia

El trabajo de **interagencialidad** desarrollado especialmente desde enero, ha favorecido la ejecución y puesta en marcha del Programa paliando las deficiencias pasadas de la Coordinación Nacional pero limitando la eficiencia. La experiencia y el valor añadido de las Agencias no debería estar al servicio de la micro-gestión. Con este marco de trabajo es complicado ver el valor añadido de las Agencias y de sus temáticas de trabajo.

Durante la evaluación se ha comprobado la existencia de mecanismos de coordinación que favorecen la relación interinstitucional e interagencial. La mayoría de los actores comparten una visión conjunta de hacia dónde se dirige el programa, aunque más por productos y resultados parcelados que desde un punto de vista programático.

La cooperación interagencial debe fortalecer el marco de resultados del PC, y favorece una visión cohesionada que capitalice las fortalezas de todas las Agencias involucradas. Cinco Agencias están involucradas en el Programa: OIT, PNUD, OIM, FAO, ONU-Hábitat, y además, la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) es responsable de la coordinación general de los PCs. El Programa cuenta también con un sistema efectivo de seguimiento y evaluación, que apoya la coordinación interagencial.

Se hace notar que éste, es el PC que ha empezado más tarde, por lo que está capitalizando parte de los avances y lecciones aprendidas del resto. El desarrollo de los PC, favorecen que el propio Sistema en el país avance hacia la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el marco del UNDAF.

Fruto de la revisión documental se aprecia que existen algunas incoherencias en la lógica de intervención que dificultan la consecución de los resultados. Hay productos poco clarificados. De igual manera los indicadores recogidos en la formulación no facilitan la observación de la aportación del PC al progreso de los ODM¹¹ y en concreto a las metas a las que se hace referencia en las primeras páginas de este informe. En el caso del Resultado 3 (Efecto directo 3: Mejorada la capacidad innovadora en la Región Brunca), es cuestionable su formulación, además de excesivamente genérica, parece demasiado ambiciosa para los productos (Producto Conjunto 3.1. Un proyecto demostrativo para la mejora de la competitividad y la capacidad innovadora en la región sobre la producción y comercialización de biocombustible 3.2. Un proyecto desmotrativo en los territorios indígenas de Térraba (Teribes) y Guaymi-Coto Brus (**Ngöbe**) para fortalecer el emprendedurismo y la competitividad, así como la capacidad innovadora sobre etnoturismo, que sirva de modelo para todos los territorios indígenas de la Región Brunca, considerando sus derechos humanos y con respeto a la cosmovisión indígena.) y actividades y recursos que lleva aparejados.

La ausencia de mayor definición entre los públicos destinatarios durante la formulación y en el diseño de alguna de las actividades (p.e. los grupos de mujeres y comités de veeduría relativos al trabajo con OIT o los clubes ecológicos en el caso de UNV) también dificulta la asignación eficiente de recursos o cuando menos una adecuada evaluación en términos de eficiencia.

El PC sufre un retraso considerable debido a diversas razones, el propio proceso de cambio tras las pasadas elecciones, las dificultades encontradas para la contratación de algunas actividades, la inexistencia de procedimientos de trabajo

¹¹ Si bien se reconoce el esfuerzo realizado por la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la OCR para cruzar los objetivos del PC con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Nacional, faltaría el cruce de éstos con los ODM.

homogeneizados, las diferencias entre la visión en la Región y los niveles centrales, la volatilidad del personal vinculado a alguna de las instituciones (Judetur), la debilidad de la coordinación entre algunas instancias costarricenses, entre otros. Todas estas razones, han obligado a recalendarizar la intervención y reasignar recursos para mejorar la eficiencia de las actividades y el alcance de los productos, incluso para poder mantener la Coordinación del Programa operativa, así la Agencia Líder ha desarrollado actividades que no deberían ser de su competencia para asegurar la operatividad del PC.

Si atendemos con mayor detenimiento a la realización de alguna de las consultorías, cabe señalar que las contrataciones no se están realizando a través de los procesos de contratación pública de Costa Rica puesto que el PRODOC establece que la ejecución financiera de las actividades se realizará a través de las Agencias del sistema de Naciones Unidas que intervienen en el Programa conjunto. La realización de actividades establecidas en el PRODOC bajo responsabilidad de PNUD, p.e. se realiza siguiendo las Normas de Adquisición de Bienes y Servicios del PNUD en el país, que tiene unos procedimientos más lentos y complejos que otras Agencias (p.e. ONU - Hábitat, OIM). Como consecuencia de esto, se han producido demoras en la contratación de consultorías y en el avance de consecución de los resultados esperados.

El ejercicio realizado entre Agencias para preparar los documentos del segundo desembolso ha posibilitado revisar algunas partidas, dotándolas de mayor coherencia y ajustando alguno de los productos.

Es necesario mejorar el trabajo que se hace desde la Coordinación Nacional, en términos de visión programática, se cree que es una cuestión de tiempo, dado que en el momento de la evaluación ésta había cambiado recientemente y se encontraba en un proceso de acomodo. Se espera que durante los meses la Coordinación puede desplegar una adecuada capacidad de liderazgo e interlocución entre los diferentes actores, no sólo en la Región sino también entre las instituciones centrales.

En el caso de la valorización de las aportaciones o inputs de las mujeres al Programa, es muy pronto para valorarlo, aunque no se ha descendido de niveles generales, sólo en alguna de las capacitaciones de PNUD, se puede observar esto.

En el caso de los resultados, outputs - outcomes, sería muy interesante realizar una aproximación a las posibilidades de transversalizar el enfoque de género en la mejora de la competitividad y promover un acceso equitativo para mujeres y hombres a las iniciativas apoyadas desde el PC. El resultado de este trabajo debería ser discutido por los diferentes actores del Programa e incluido en la visión de cada uno de los productos, el PC no puede permitirse 3 o 4 enfoques de género dentro de una misma intervención (esto llama la atención dado que OIM, UN - Hábitat, PNUD manifiestan la incorporación de la perspectiva de género en sus intervenciones con los socio costarricenses pero no han consensuado una metodología ni entre ellos, ni buscado la sinergia con otros PC que sí lo han incorporado, como es el caso de Cultura y Desarrollo).

El PRODOC contiene varias referencias a la transversalización del enfoque de género en la intervención, llegando incluso a contemplar indicadores al efecto, sin embargo, estos no responden a una estrategia previamente definida, por lo que no apuntan un proceso de mainstreaming sino a una desagregación de datos por sexo. Esto se evidencia en casos como el de los listados preliminares de iniciativas en turismo rural sostenible y agroindustrias que contienen la información desagregada pese a no tener una estrategia que apueste o priorice la selección de iniciativas bajo un enfoque de género.

Participación y apropiación / Visibilidad

La **relación del Fedemsur** y el PC se arrastra desde la relación entre la Federación y ONU Hábitat en el establecimiento del Observatorio creado en el 2008.

Este aspecto ha sido importante para acercar al socio local a las Agencias del sistema de Naciones Unidas y sentar las bases de una relación basada en la confianza. Se ha mantenido relación con UN-Hábitat, FAO y OIM (en su eje transversal para trabajar comunidades indígenas).

Los diversos retrasos del PC provocaron un alejamiento de la Federación de las Agencias, incluso de los socios como el MEIC.

Desde finales del año pasado, la reactivación del PC y el ejercicio de un liderazgo por parte de OIT ha promovido de nuevo la reactivación de las relaciones entre ambos actores.

Se valora positivamente el espacio del Observatorio y sus trabajos en cuanto a lineamientos y metodología, siendo un insumo muy rico para el PC.

También se valora cómo el PC le da valor añadido a la Región y la fortalece en términos de oferta de servicios, esto se evidencia en el caso del Consejo de Competitividad, al que Fedemsur no llega sin bagaje.

El concepto de Ventanilla única ha sido muy bien valorado por los gobiernos municipales. Ésta inició como piloto y con el tiempo se ha visto como una adecuada apuesta también del MEIC para la región en clave de desarrollo de la competitividad y sensibilización de los actores de la Región para asumir su rol en el marco de este PC.

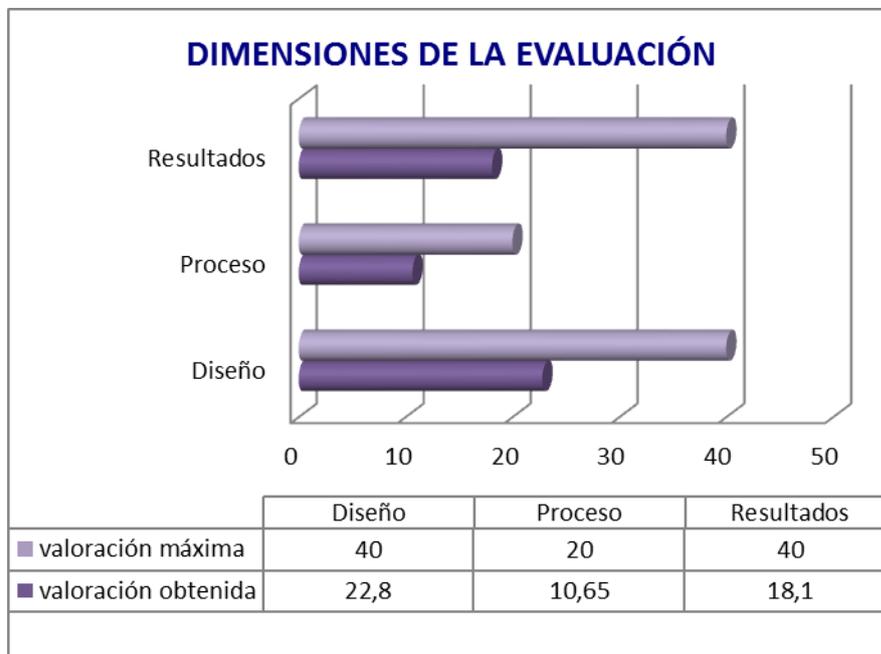
El centro de desarrollo empresarial, es un insumo relevante para trabajar también a la par del Consejo de competitividad. Se considera que Fedemsur es el progenitor de la propuesta aunque se haya dado una apertura sobre la conformación y el diseño a otros actores (Fedemsur, Judesur, Consejo Competitividad con todos sus miembros, GATT, MEIC, MAC, MIDEPLAN, los cinco municipios y sociedad civil).

En el caso de la **metodología CODE**, se ha valorado como una experiencia curricular que el docente incorpora a su propuesta formativa. Ésta viene apoyada desde el MEIC y fortalece la línea de emprendedurismo del MEP en su vertiente de espíritu emprendedor. Dadas las demandas del MEP, se evidencia el interés en apoyar las capacidades técnicas de jóvenes en zonas rurales. El problema es que no existen recursos humanos suficientes para ejercer en estas zonas.

Existe una oferta para los servicios locales relativos a paisajismo, electricidad y reparación de equipos, fontanería, informática -electrónica y mecánica, por lo que el trabajo con profesorado y alumnado en estas líneas de negocio podría asegurar el acceso a nuevas fuentes de empleo.

4.- CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN:

Una vez revisados los criterios de evaluación y constatada la necesidad de avanzar en cuanto al propio proceso del PC sobre la consecución de productos y resultados, amerita recapitular las informaciones vertidas a modo de conclusiones. El progreso del PC es lento pero los procesos emprendidos apuntan hacia una buena dirección.



Fuente: elaboración propia.

Aunque a lo largo de los apartados anteriores, y como fruto del análisis se han vertido una serie de conclusiones sobre los avances del PC, tal y como se hizo en la primera reunión de conclusiones, parece gráfico sintetizar parte de las mismas en un clásico análisis situacional.

En este sentido, las conclusiones que se presentan están basadas en el análisis DAFO, que obedece a una lógica estratégica- sistémica, y nos permite, a través del análisis del Programa Conjunto, observar algunas características interagenciales y, a una lógica operativa y se circunscribe explícitamente al Programa Conjunto, en cada una de las fases desarrolladas hasta la fecha:

En el análisis DAFO la situación interna del Programa Conjunto y las Agencias se compone de dos factores controlables: fortalezas y debilidades, mientras que la situación externa se compone de dos factores no controlables: oportunidades y amenazas. En general se han constatado estos factores como limitantes y descriptivos del Programa Conjunto, incluso, muchos de ellos sirven como orientaciones sobre las que construir las recomendaciones.

DEBILIDADES:

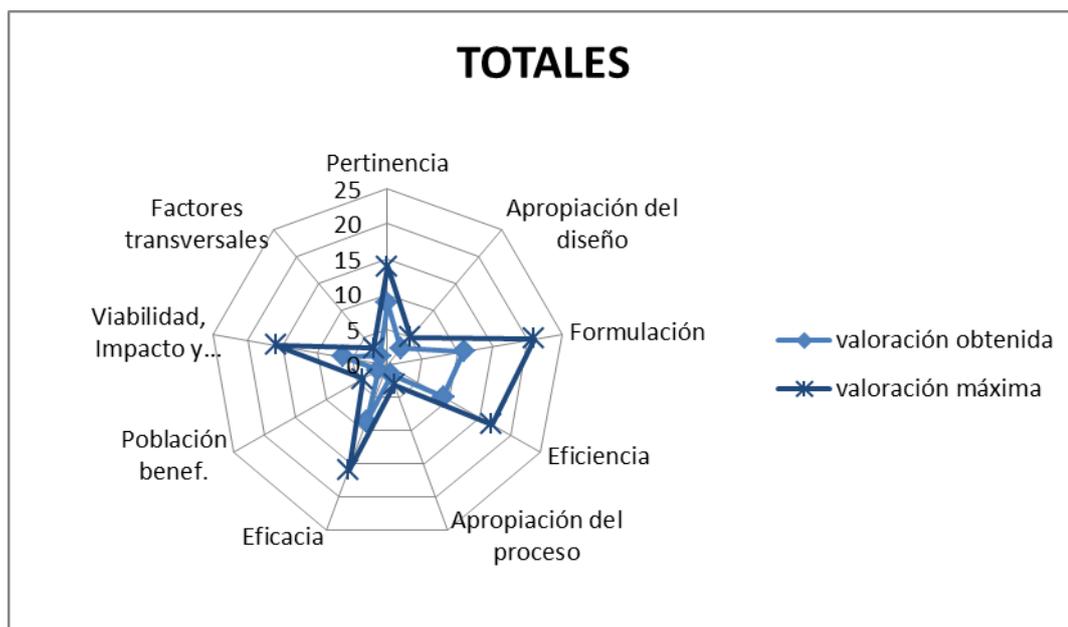
- Inexistencia de una estrategia orientada al trabajo con grupos meta conjunta en función de los resultados del Programa.
- Es imprescindible clarificar la visión sobre algunos temas estratégicos por parte de los socios (MEIC, MAG, JUDESUR, FEDEMSUR Y LOS GATs), necesidad de armonizar sus enfoques.
- Escasa imbricación entre la dedicación estratégica y la táctica en los niveles agenciales y las unidad de coordinación.

- Poca participación de algunos actores locales durante el primer año, escaso trabajo con la sociedad civil.
- Poca presencia del sector privado en el nivel regional.
- Falta de búsqueda de resultados indirectos institucionales que se pueden lograr con la acción del Programa Conjunto - el hecho de tener a 5 agencias trabajando bajo un mismo marco debería conllevar a una serie de resultados más allá de los establecidos en el marco de la intervención. Se ha profundizado poco en los enfoques de trabajo.
- Escaso cruce de los indicadores del PC y los indicadores de reducción de pobreza en función de la consecución de los ODM.
- La operatividad temática del programa conjunto riñe con la distribución de las actividades.
- Insuficiente articulación de mecanismos para socializar resultados y producto + actividades como un proceso de trabajo (hacia fuera).
- Algunos productos deberían haberse calendarizado antes que otros para servir de insumos al resto de las acciones (p.e. la encuesta de establecimientos).
- Falta crear RED, como parte de una estrategia institucional que asegure la apropiación de los procesos emprendidos por el PC, débil estrategia para fidelización de colectivos con los que se trabaja.
- Falta introducir espacios de reflexión del PC como cultura organizativa que fortalezca la interagencialidad en San José y la Región Brunca
- Ausencia de seguimiento de los factores de riesgo, pone en peligro la sostenibilidad.
- No existe un modelo común de gestión administrativa y financiera para todas las Agencias, pero fue un factor conocido desde el momento de la planificación que no depende de los Programas Conjuntos sino de las sedes de las Agencias y del propio Memorando de Entendimiento del Fondo ODM. Bajo estas condiciones, para la OCR y para las Agencias ha sido un desafío el adoptar el espíritu de la reforma de las Naciones Unidas.
- El Comité Técnico es la instancia técnica que tiene la responsabilidad de la coordinación operacional de la implementación del Programa.
Por los problemas derivados del retraso en la ejecución el Comité se ha configurado como un espacio donde se intercambia información sobre lo que está pasando, apegado a las cuestiones más operativas y menos como un espacio de toma de decisiones para la orientación del PC.

AMENAZAS:

- La poca dedicación estratégica y ausencia de visión pone en peligro el Programa como unidad de trabajo (asunción de roles en el Comité Directivo Nacional y en el Comité Técnico).
- La escasa participación del sector privado, desde el punto de vista de los Cluster.
- Las dificultades para llevar a cabo la desconcentración y descentralización limitan desde el gobierno central el impulso a los procesos locales de abajo hacia arriba.
- Limitación temporal del PC, tanto por los procesos políticos emprendidos como por los proyectos piloto habilitados
- Clarificación del tratamiento del MEIC hacia el sector privado informal en cuanto a su relación con el PC.
- Generación de empleo no es lo mismo que trabajo, hay opciones que generan empleo pero no aseguran uno de los objetivos del PC, asegurar el trabajo decente.

- Especial atención a los efectos de la crisis en la región sur en términos de estrategias de reducción de pobreza.



Fuente: elaboración propia.

FORTALEZAS:

- Pertinencia del planteamiento del Programa Conjunto de Desarrollo y Sector Privado.
- Posicionamiento y valor añadido en el ámbito del PC por enfoque, que aúna trabajo decente, empleos verdes y fomento del tejido productivo de la Región Brunca mejorando los niveles de competitividad en agroindustrias y turismo rural de la Mipyme rural en la región.
- El trabajo realizado desde enero ha fortalecido la interagencialidad y la capacidad de planificación por parte de las agencias.
- Existe alto grado de apropiación por parte de las instituciones costarricenses directamente implicadas, sobre todo desde el mes de enero de 2011.
- Armonización del PC con la cooperación española, Junta de Andalucía, con la cooperación austriaca (y otros actores, p.e. BID para el fortalecimiento de la sostenibilidad).
- Algunas de las agencias venían trabajando en la Región por lo que la relación con los actores locales ha sido más sencilla, fomentando las relaciones de confianza.
- Desde el punto de vista de la programación conjunta del programa (en algunos casos denominada, Gestión Conjunta), son reseñables los avances en el empleo de procedimientos comunes de las Agencias, el funcionamiento de estructuras técnico-operativas, sobre todo en el caso de los expertos vinculados a la Coordinación Nacional en la Región Brunca. Esto ha mejorado la percepción que muchos actores en la Región tienen sobre el PC.
- El PC hace un esfuerzo para lograr el fortalecimiento de capacidades institucionales en torno a las políticas públicas promovidas (fomento de la mipyme rural y mejora de la competitividad en la Región), aunque debe seguir profundizando en la relación con algunos actores relevantes, p.e. Judesur y las Municipalidades.
- El Marco de Seguimiento y Evaluación ha sido revisado y actualizado con nuevos indicadores, medios de verificación, beneficiarios, el tiempo o calendario, faltaría socializarlo y clarificar algunas responsabilidades.

- Desde el punto de vista de la Gestión basada en Resultados orientada a visibilizar los productos, resultados e impacto que el programa tiene en su contenido. El PC está haciendo un esfuerzo para que la planificación que se traduzca en términos de metas, calidad, riesgo, tiempo y costo.

OPORTUNIDADES:

- El Programa Conjunto brinda una oportunidad de posicionamiento, innovación e incidencia en el marco de articulación de políticas públicas locales, y estatales en materia de desarrollo competitivo y sustentable en turismo rural y agroindustria.
- Dada la especialización de las agencias ejercer de "correa de transmisión"
- Las entidades locales públicas que participan del PC son la clave para asegurar la sostenibilidad, es necesario fortalecer la relación con Judesur - posibilidad de incorporar indicadores objetivamente verificables de pobreza - ODM.
- La gestión para resultados debería orientar las acciones de los actores del programa en la provisión de productos para alcanzar metas cuantificables, de manera eficiente; también en promover la toma de decisiones con base en evidencia, y buscando una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos.
- Alineamiento de las estructuras creadas o fomentadas desde el PC (Observatorio, Ventanillas para la simplificación de trámites, Consejo de Competitividad y Centro de Desarrollo Empresarial) para favorecer la coordinación y la apropiación del gobierno central y de los municipios e instancias de la Región.
- Fortalecimiento de las políticas públicas locales en fomento de la Mipyme rural y competitividad con enfoque de promoción de empleos decentes
- Posibilidad de fortalecer más los espacios de coordinación entre los entes rectores (MEIC - MAG - ICT e INA) en el Observatorio de Fedemsur

5.- RECOMENDACIONES:

Resumen de recomendaciones en función de los hallazgos:

- Trabajar con una lógica programática, una estrategia compartida y con un horizonte fijo en lugar exclusivamente de por productos, actividades e instituciones
- Mejorar la lógica programática interrelacionando mejor los tres resultados del PC
- Replantear las actividades destinadas a fortalecimiento de capacidades en general y las destinadas al trabajo directo en comunidades, trabajo en función del target con una estrategia consensuada
- Hacer énfasis en la comunicación y transferencia de conocimiento dentro del mismo programa y con el conjunto de actores implicados
- Establecer modelos de intervención homogéneos entre agencias, instituciones nacionales y entre programas al interno de cada una de las entidades implicadas

A.- Estratégicas:

1. Para asegurar la adecuada coordinación entre actores y la ejecución del PC es recomendable extender entre 6 y 9 meses los trabajos. A pesar de que los PC tienen una duración determinada, el contexto y la temática justifica esta extensión. Es necesario alargar el PC para asegurar su sostenibilidad. Esta extensión de mínimo 6 meses podría facilitar los procesos actuales, sobre todo en el caso del Consejo de Competitividad, el Centro de Desarrollo Empresarial, o el trabajo en el marco de ambas iniciativas piloto.
2. Desde un punto de vista de posicionamiento se debería hacer más énfasis en la mejora de la competitividad de la Mypime rural en la Región y su correlación con la consecución de los ODM, así como en el enfoque de derechos. El Programa debe de introducir reflexiones y reportar en estos términos más allá de los avances por productos y de las referencias introducidas en los documentos que cruzan el Programa con el Plan Nacional de Desarrollo y el marco ODM.
3. Pese a los avances, sería importante fortalecer la coherencia entre los productos responsabilidad de cada una de las Agencias. La homogenización de algunos procedimientos de gestión representa una ventaja, pero queda bastante trabajo en esta línea para contar con un sistema unificado que favorezca el seguimiento del PC en su conjunto y no de forma parcelada.
4. Desde el punto de vista del trabajo matricial y por resultados, hay que continuar favoreciendo la vinculación con otros PC y con la especialización existente dentro del sistema de Naciones Unidas. Esto facilitaría la búsqueda de sinergias y complementariedades entre Agencias y el conjunto de sus intervenciones además de los PC. A tales efectos, el trabajo relativo al seguimiento de los ODM del observatorio puede ser una línea interesante de trabajo.
5. Para fortalecer la interagencialidad, es importante perseverar en la consolidación de procedimientos comunes (como se ha mencionado) y apoyo a los procesos más horizontales que refuerzan la coherencia del PC. Desde el punto de vista de las agencias, se aprecia, la oportunidad de generación de una capacidad regional unificada.

6. También se recomienda acordar una periodicidad regular para la medición de los resultados, a nivel de los productos y de los tres resultados estratégicos, y definir claramente las responsabilidades de cada actor en la recolección de la información, y la recolección de las fuentes de verificación. Para ello, el documento o matriz de actores locales se ha reconocido como un documento útil y sintético, que debería ser manejado por la Unidad de Coordinación.
7. En línea con la recomendación anterior, el PC debe fomentar más el trabajo en red y la reflexión de fondo sobre los contenidos del Programa, puesto que representa un gran valor añadido para las instituciones (costarricenses y del Sistema NU) y favorece las reflexiones a futuro sobre el trabajo conjunto, incluso para el nuevo periodo de planificación del UNDAF. De esta manera, se asegura que hay un seguimiento con objetivos claramente marcados.
8. Se recomienda que se haga una re-priorización de los productos y que se reflexione sobre qué impacto van a dejar los diferentes productos que se deben implementar según los planes iniciales, y cuáles son las perspectivas de sostenibilidad de los mismos (p.e. centro para el desarrollo empresarial). Se podría así analizar si se requieren algunos cambios en el Marco de Resultados. El Comité Técnico y las otras instancias de gobernanza del PC deben asumir el liderazgo de esta planificación estratégica.
9. Se recomienda continuar con una cultura de aprendizaje, incorporando las funciones de seguimiento y evaluación a los procesos de toma de decisiones. En este sentido, debe continuar el trabajo con la Oficina del Coordinador Residente para que el PC consolide sus orientaciones y trabajos de Convergencia, y que sea utilizado de manera regular para reforzar el manejo estratégico del Programa. Por ello, es necesario que los trabajos para dotar al PC de una línea base que se pronuncie sobre los efectos, sea socializada y compartida con todos los actores, especialmente incorporada también al trabajo de la Unidad de Coordinación.
10. Se recomienda seguir monitoreando los factores que determinan los diversos niveles de ejecución, y tratar de identificar como el programa puede asegurar la mejor ejecución posible, durante el año y medio que queda antes del final del programa, sin comprometer la calidad y la sostenibilidad de este. Es imprescindible realizar un seguimiento de los riesgos inicialmente contemplados en el Prodoc, éstos deben de estar incorporados en el marco de monitoreo. En este sentido, se debería elaborar un plan de contingencia para las actividades con más riesgo.
11. El PC debería fomentar la confianza en emprendeduría, para que los habitantes de Región Brunca no tengan la necesidad de migrar. No se puede pensar exclusivamente en la generación de servicios, es necesaria un marco de trabajo que fidelice a los colectivos con los que se trabaja. Hay que fomentar el sector primario con valor agregado. No en la producción destinada al autoconsumo.
12. Para asegurar la sostenibilidad, será determinante la voluntad y la capacidad de las seis municipalidades involucradas en el PC, en la medida en la que impulsen los procesos emprendidos en el Programa y participen de ellos, p.e. implementando políticas locales de empleo, con un enfoque adaptado a la realidad de los cantones y compatible con las orientaciones nacionales de la política de emprendedurismo y fomento de la Mipyme rural. Al mismo tiempo, también es reseñable el papel de otros actores como Judesur, hasta ahora poco vinculado al desempeño del Programa.

Además, dentro de la matriz de áreas de intervención por Agencia que maneja el Programa Conjunto, se propone avanzar en la creación de grupos de trabajo

temáticos que aseguren la adecuada integración de visiones y sensibilidades en el marco del Programa. Y que además, reporten al resto de los actores implicados con más unicidad de la demostrada hasta la fecha. Se pretende así favorecer la visión Programa en detrimento de las visiones de cada Agencia y de los productos a desarrollar. Todo esto se debe llevar a cabo con la participación y apoyo de la Coordinación Nacional del Programa Conjunto.

Lo que se presenta no deja de ser una propuesta a la que las diferentes Agencias pueden sumarse.

Eje Temático del Grupo de Trabajo	Agencia propuestas
Marco jurídico y capacidades nacionales y locales, desarrollo de políticas públicas	PNUD, ONU-Habitat, OIT
Trabajo en Territorios indígenas	OIM, PNUD+ sinergia con el PC Cultura y Desarrollo a través de OPS-OMS
Públicos destinatarios y estrategias de intervención: Fedecac, Fedemsur y municipalidades, mipymes rurales en turismo y agroindustria.	Todas las agencias
Transversalización del enfoque de género	PNUD, FAO, UN - hábitat, OIT, OIM

Debería ser responsabilidad de los grupos de trabajo temáticos unificar los trabajos derivados de las actividades del Marco Lógico, contextualizarlos en los resultados del Programa Conjunto, y socializarlos/compartirlos con los socios en la implementación, contrapartes, y beneficiarios de las localidades rurales.

Se sobreentiende que hay agencia con más experiencia que otras en cuanto a los contenidos de éstos grupos temáticos, pero se ha decidido apostar por el trabajo conjunto en lugar de por el liderazgo individual (pese a la propuesta inicial) para asegurar la interagencialidad. La presencia por grupos también se ha balanceado en función de la carga presupuestaria de cada agencia.

Estos grupos deben fomentar la interagencialidad y la generación de valor agregado dentro del SNU en el país. Son en todo caso complementarios a las Comisiones Temáticas habilitadas durante el plan de aceleramiento del PC en las que participan diferentes instancias.

B.- Operativas y Procedimentales

Desde el punto de vista del diseño y la planificación:

1. En cuanto a los colectivos implicados, se recomienda realizar una Matriz que le de seguimiento a la evolución de los diferentes stakeholders, de su posición frente y en el PC. Esto es imprescindible para observar los cambios en las dinámicas sociales producidas por una mejora de la gobernanza, pero previamente se deberá realizar una discusión sobre las estrategias a seguir (qué se quiere conseguir del trabajo) con cada uno de los grupos.
2. El ejercicio de revisión del Marco de Monitoreo ha mejorado sustancialmente los indicadores, aunque no ha contemplado la formulación de iovs de procesos y sería interesante avanzar en esta línea.
3. En línea con lo anterior, además de los indicadores objetivamente verificables (iovs) de proceso, sería interesante introducir indicadores de cobertura e impacto de género.
4. En el caso de las intervenciones en los territorios indígenas, es necesario establecer puntos comunes en las áreas de intervención; dirigir las participaciones hacia la unificación de actividades similares, que puedan avanzar sobre un modelo de etnoturismo y no tanto sobre actividades relativas al turismo en comunidades indígenas. Esto debe ser trabajado conjuntamente por PNUD y OIM.
5. Hay que incorporar a la sociedad civil a los procesos y asegurar la participación del sector privado (cámaras, empresas, universidades, etc.). Esto es fundamental si efectivamente se quiere apostar por el Consejo de Competitividad y hacer que sea una instancia con representación equilibrada de todas las partes.
6. Alguna de las agencias han desarrollado y desarrollaran actividades con las universidades, se recomienda revisar la participación de las mismas (aportación de estudiantes en prácticas, colaboración en la realización de estudios, participación en mesas de trabajo, etc.).
7. Es necesario aterrizar los resultados del PC y generar una estrategia de salida socializada y compartida por los diferentes implicados, que vaya mucho más allá de las conversaciones que ya han existido en cuanto al tema.
8. Es imprescindible que los municipios se incorporen más activamente al PC.

Desde el punto de vista de la ejecución se reconocen los avances, sin embargo hay que trabajar más en torno a alguno de los actores, alguno de los productos:

9. Los GAT hablan de generar valor agregado en las cadenas productivas. Y se debe hacer presión política para que desde el Ministerio de Agricultura se proteja a lo productores. El rol de los grupos de acción territorial está en conectar la realidad de los territorios con el desarrollo de políticas rectoras.
10. El CENTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL, en principio rescata una idea de Fedemsur¹² que se genera a través de una iniciativa con el MEIC y de ahí salta al PC. En la actualidad existen muchas dudas en cuanto a la orientación i) de lo servicios ii) de la unidad de gestión - gobernanza iii) sostenibilidad del centro de desarrollo empresarial (recursos económicos y humanos).

Incluso la Municipalidad de Gólfito a través de Fedemsur ha cedido un terreno para ubicar el centro en Río Claro.

¹² El hecho de que la idea del centro partiera de Fedemsur, es una oportunidad si atendemos a la sostenibilidad. Dado que es un proyecto que surge de uno de los actores. Ahora bien, esta oportunidad puede convertirse en amenaza si no se trabaja adecuadamente para conseguir que el centro salga de la vinculación exclusiva de Fedemsur.

Se ve necesario estudiar otras experiencias, como el caso mexicano y el de la zona económica especial, pero para hacer un buen ejercicio de benchmarking es importante definir qué es lo que se quiere.

Es imprescindible que las agencias se sienten a discutir sobre sus percepciones en cuanto al centro. En el caso de los actores locales, el tema se ha presentado en el consejo de competitividad y en las reuniones de Corebrunca, las respuestas en general han sido positivas o neutrales.

Además se ha introducido la necesidad de que la Academia esté presente en la oferta del centro. Fomentando la sostenibilidad y las capacidades del proceso.

11. Desde el punto de vista de la identificación de INICIATIVAS agroindustriales con base rural y de turismo rural sostenible, es imprescindible que el MEIC - PNUD aseguren la incorporación a la encuesta los establecimientos seleccionados tanto por FAO como por PNUD turismo comunitario (en el informe recientemente presentado que también cuenta con la colaboración de OIT)- que pueden ser parte del Programa Costa Rica Provee, de lo contrario existiría una disociación entre los niveles de fomento de política pública accionadas por el PC y las iniciativas concretas identificadas y apegadas a la realidad local. Y sobre todo, sería imposible ver la trazabilidad entre unos estadios y los otros.

Parece imprescindible el aumento de la participación del ICT y de las cámaras de turismo de la Región de manera alineada con los lineamientos de Judesur, Fedemsur y otros.

Es imprescindible el fortalecimiento de lazos para validar la calidad de los productos impulsados que a su vez son fácilmente identificables con la incorporación de éstos negocios a los mapas georeferenciados. También se deben fortalecer los esfuerzos para que los establecimientos seleccionados puedan avanzar hacia la adaptación al marco de accesibilidad establecidos en la ley 7600 y con ello hacia la calificación como establecimiento con certificado de calidad turística.

12. Dado que el etnoturismo no tiene el mismo reconocimiento por parte de la Ley que el turismo rural comunitario; es imprescindible generar las condiciones para que las agencias puedan favorecer la creación de política pública en torno a esto (ref. 7J trabajo en territorios indígenas, posibilidad de financiación complementaria a través del mecanismo de financiación de la Convención de Diversidad Biológica).

Es importante construir una estrategia conjunta para el trabajo en materia de etnoturismo en los dos territorios indígenas en los que trabaja el PC, que se configure realmente como una iniciativa piloto.

13. En el caso de la iniciativa piloto de jatrofa, por lo ya señalado en el epígrafe correspondiente a sostenibilidad (pag.30 y ss) se recomienda redimensionar la intervención piloto y observar una posible segmentación del mercado con otros biocombustibles.

A pesar de que el estudio evidencia que el cultivo es rentable económicamente, el ciclo productivo para el mismo excede la capacidad de este programa. Si bien, se trata de una iniciativa sumamente pertinente de acuerdo con la política del MAG, no lo es tanto si se analiza dentro de la lógica programática. A tales efectos, se recomienda reducir el alcance de las hectáreas cultivables y reubicar los fondos liberados en las iniciativas de promoción del tejido rural microempresarial (agroindustrias - agropesquerías, p.e.).

14. Por último, señalar que es importante fortalecer la difusión de las buenas prácticas de este PC y el posible intercambio de experiencias, entre territorios indígenas, municipios y otros programas conjuntos.