



Al servicio de las personas y las naciones

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO COSTA RICA

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PA
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APRO
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL ef
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD **COSTA RICA**

INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ERD

Afganistán	Etiopía	Nigeria
Argentina	Filipinas	Perú
Bangladesh	Georgia	Pacific Islands
Barbados	Ghana	Papua Nueva Guinea
Benin	Guatemala	Paraguay
Bhután	Guyana	Rwanda
Bosnia y Herzegovina	Honduras	Senegal
Botswana	India	Serbia
Brasil	Indonesia	Seychelles
Bulgaria	Jamaica	Somalia
Burkina Faso	Jordania	Sudán
Camboya	RDP Lao	República Árabe Siria
Chile	Libia	Tayikistán
China	Malawi	Túnez
Colombia	Maldivas	Turquía
República de Congo	Moldova	Uganda
Djibouti	Mongolia	Ucrania
Ecuador	Montenegro	Uzbekistán
Egipto	Mozambique	Viet Nam
El Salvador	Nepal	Yemen
Emiratos Arabes Unidos	Nicaragua	Zambia

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD – COSTA RICA

Copyright © PNUD 2011, todos los derechos reservados.
Elaborado en los Estados Unidos de América. Impreso en papel reciclado.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Ésta es una publicación independiente de la Oficina de Evaluación del PNUD.

Edición: Sofía Izquierdo y Ana Gerez
Diseño: Suazion, Inc. (NY, suazion.com)
Producción: Consolidated Graphics Inc.
Fotos proporcionadas por PNUD Costa Rica

AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación ha sido realizada por un equipo independiente de consultores liderado por Elsa Bardález y compuesto por Agustín Fallas-Santana, Álvaro Fernández y Rotsay Rosales. Markus Reichmuth apoyó técnicamente al equipo como asesor sénior internacional. Anna Parini llevó a cabo la investigación en las fases de diseño y de revisión inicial de documentos y la oficial de evaluación Ana Rosa Soares gestionó y supervisó el proceso de evaluación como miembro del equipo. La Oficina de Evaluación agradece a todos su inestimable contribución al diseño, la recolección de datos, el análisis y la redacción del informe.

La Oficina de Evaluación contó además con la contribución de muchos de sus socios nacionales. En especial, desde la misión preparatoria, se estableció una colaboración estrecha con los siguientes socios nacionales: Melania Núñez, José Manuel Cordero, Andrei Bourrouet, Marcela Chacón, José Merino del Río, Anabelle Ulate, Luis Álvarez, Milena Grillo y Luis Javier Castro. Estos socios nacionales formaron el Grupo Nacional de Referencia, proporcionaron valiosos aportes y reforzaron la calidad de la evaluación con sus comentarios sobre los términos de referencia, sus insumos para la fase de colecta de datos y sus comentarios al borrador del informe de evaluación.

La evaluación se benefició además de la revisión, orientación y consejos del experto externo independiente Olman Villarreal Guzmán, Director de la Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica.

Extendemos nuestra sincera gratitud a las partes interesadas y a los socios del PNUD en Costa Rica, incluidos los miembros del Gobierno, la sociedad civil, la academia, el sector privado, la comunidad

internacional para el desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas y los miembros de las comunidades visitadas por el equipo de evaluación durante este ejercicio. Igualmente, expresamos un especial agradecimiento a los socios que participaron en el taller final de las partes interesadas celebrado en San José.

Esta evaluación no habría sido posible sin el compromiso y liderazgo demostrado por Luiza Carvalho, Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Costa Rica, y Lara Blanco, Representante Residente Auxiliar del PNUD. Todo el personal de programas y proyectos, así como el de las unidades administrativas en San José proporcionó un apoyo inestimable al equipo de evaluación.

La mejora de calidad y el apoyo administrativo proporcionado por los colegas de la Oficina de Evaluación es crítica para la realización exitosa de todas las evaluaciones. Como parte del proceso de mejora de calidad, Oscar A. García revisó el informe de orientación y el borrador del informe de evaluación. Charita Bondanza, Christopher Núñez y Thuy Hang To ofrecieron un valioso apoyo administrativo y de gestión al proceso de evaluación. Anish Pradhan y Marina Blinova ayudaron en el proceso de edición y publicación con el apoyo de las editoras externas Sofía Izquierdo y Ana Gerez.

Esperamos que esta evaluación contribuya a impulsar la alianza estratégica del PNUD con el Gobierno y la sociedad de Costa Rica a medida que el PNUD avanza en su proceso de transformación para convertirse en un socio aún más relevante y valioso para el país.

PRÓLOGO

Este informe presenta una evaluación independiente de la contribución del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los resultados de desarrollo en Costa Rica y ha sido realizada por la Oficina de Evaluación de esta organización. La evaluación examinó la relevancia y el posicionamiento estratégico del apoyo del PNUD y su contribución a los resultados de desarrollo del país entre 2002 y 2010.

La evaluación mostró que el PNUD tiene en Costa Rica un programa coherente y sustantivo que ha hecho contribuciones notables al desarrollo del país a pesar de las dificultades financieras, que hacen resaltar su eficiencia. Sus logros más sólidos se refieren a la incorporación del enfoque de desarrollo humano y los ODM y la incidencia en materias de seguridad, los principios democráticos y humanitarios, y la defensa del ambiente.

Los programas del PNUD en Costa Rica han estado caracterizados por una colaboración de larga data con el Gobierno de Costa Rica. La evaluación ilustró cómo esta relación, basada en objetivos comunes y una mutua confianza, facilitó un posicionamiento favorable del PNUD. Esta organización conservó su relevancia respecto a las necesidades y prioridades nacionales al responder a los cambios en el contexto político, económico y social. Se han dado ejemplos de la capacidad de respuesta del PNUD ante la necesidad de fomentar y facilitar diálogos nacionales y de responder a los desastres naturales que afectaron al país. Para el PNUD, todavía es un desafío combinar las demandas de apoyo a corto plazo de diferentes sectores del Gobierno nacional con el apoyo a estrategias de desarrollo de capacidades y reducción de la pobreza a largo plazo.

El PNUD ha contribuido al avance en la defensa y la gestión ambiental, la cultura de la

sostenibilidad ambiental y su capitalización para el desarrollo nacional descentralizado, ayudando a ampliar las capacidades institucionales y comunitarias, así como las oportunidades productivas para superar la pobreza. Sin embargo, el margen de definición e incidencia programáticas del PNUD ha estado restringido por la necesidad de la Oficina de recurrir al mercado externo de financiamiento debido a las presiones financieras y por el consiguiente peso presupuestario de la cartera ambiental. Este desafío se ha abordado estratégicamente buscando aprovechar las oportunidades de financiamiento para ampliar el enfoque sustantivo del PNUD.

El PNUD también ha tenido significación en el área de igualdad de género, especialmente en aspectos estratégicos relativos a las condiciones de representación de la mujer, la adecuación de algunas políticas públicas a su realidad y la expansión de oportunidades. No obstante, está todavía por lograrse una mayor integración de este enfoque en todo el programa.

Por otro lado, la evaluación mostró que el PNUD todavía tiene debilidades relacionadas con la gestión del conocimiento y la evaluación; la formulación de proyectos y el análisis y gestión de escenarios de riesgo; el acompañamiento de las contrapartes y el alcance o grado de cercanía a públicos-objetivo, la sociedad civil y el sector privado. La estrechez presupuestaria continúa representando un desafío permanente.

El PNUD en Costa Rica cuenta con variadas ventajas comparativas, como la capacidad de facilitar el diálogo político dada su credibilidad, legitimidad y capacidad de convocatoria. Tiene una buena capacidad analítica y la información que produce está considerada como fiable, imparcial y técnicamente adecuada. Sin embargo, la evaluación mostró también que el valor

agregado del PNUD se ha visto afectado por una articulación todavía insuficiente con la sociedad civil y el sector privado.

El PNUD en Costa Rica es reconocido por su capacidad sustantiva y su contribución positiva a las diferentes áreas temáticas de la agenda de desarrollo del país. Su contribución en el área de desarrollo humano merece un reconocimiento especial.

La Oficina de Evaluación espera que esta evaluación apoye los esfuerzos actuales y futuros del PNUD para acompañar al Gobierno de Costa Rica y sus socios nacionales en la travesía hacia el logro de niveles más altos de desarrollo humano sostenible para el pueblo de Costa Rica.



Juha I. Uitto
Director Ajunto
Oficina de Evaluación del PNUD

ÍNDICE

Acrónimos y siglas	vii
Resumen ejecutivo	ix
Capítulo 1. Introducción	1
1.1 Objetivo y alcance de la evaluación	1
1.2 Metodología y capacidad de la evaluación	2
1.3 El proceso de evaluación de Costa Rica	4
Capítulo 2. Desafíos de desarrollo y estrategias nacionales	5
2.1 Contexto del país y los desafíos de desarrollo	5
2.2 Estrategias de desarrollo nacional	11
2.3 El papel de la cooperación al desarrollo	12
Capítulo 3. Respuestas y estrategias del PNUD	17
3.1 Estrategia y coordinación del PNUD con el SNU	17
3.2 Programa y organización de la oficina del PNUD	19
Capítulo 4. Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo	33
4.1 Análisis por área temática	33
4.2 Análisis del posicionamiento estratégico del PNUD	64
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	75
5.1 Conclusiones	75
5.2 Recomendaciones	78
Anexos	
Anexo 1. Información financiera del programa del pnud 2004-2010	81
Anexo 2. Términos de referencia	83
Anexo 3. Documentos consultados	97
Anexo 4. Personas entrevistadas	103
Anexo 5. Muestra de intervenciones analizadas	107
Anexo 6. Matriz de evaluación	111

Gráficos

Gráfico 1. Costa Rica: Tasa de crecimiento del PIB, 1990-2009	7
Gráfico 2. Costa Rica: Evolución del gasto en los principales sectores sociales, 1990-2009	8
Gráfico 3. Costa Rica: Incidencia de la pobreza respecto del total de hogares	9
Gráfico 4. Evolución de la cooperación no reembolsable en Costa Rica, 1990-2008	12
Gráfico 5. Asistencia bilateral para el desarrollo	13
Gráfico 6. Porcentaje de ejecución financiera por donante, 2006 - 2010	25
Gráfico 7. Tendencia en la distribución del presupuesto programático por áreas (recursos propios [<i>core</i>] y complementarios [<i>non core</i>])	26
Gráfico 8. Número de proyectos por área temática y por ciclo (2004-2007 y 2008-2011)	27
Gráfico 9. Evolución del presupuesto programático por área temática	28
Gráfico 10. Ejecución financiera de las áreas, 2004-2010	29

Tablas

Tabla 1. Criterios de selección de la muestra de intervenciones analizada	3
Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano de Costa Rica, 1980-2010	9
Tabla 3. Marco de Planificación del PNUD Costa Rica, 2002-2011	20
Tabla 4. Áreas temáticas por ciclo programático	22
Tabla 5. Resultados de desarrollo (<i>outcomes</i>) esperados del Programa de País en los Ciclos I y II	23
Tabla 6. Ejecución financiera de las áreas programáticas por año, 2004-2010	28
Tabla 7. Ejecución financiera del PNUD Costa Rica, 2002-2010	30
Tabla 8. Cuadro de evidencias de la eficacia en el área de desarrollo humano, reducción de la pobreza y la inequidad	42
Tabla 9. Cuadro de evidencias de la eficacia en medio ambiente, energía y gestión de riesgo	52
Tabla 10. Cuadro de evidencias de la eficacia en democracia y gobernabilidad, e igualdad de género	61

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASTRADOMES	Asociación de Trabajadoras Domésticas
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCPR	<i>Bureau for Crisis, Prevention and Recovery</i> (Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación)
BDP	<i>Bureau for Development Policy</i> (Dirección de Políticas de Desarrollo)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCA	<i>Common Country Assessment</i> (Evaluación Común para el País)
CCF	<i>Country Cooperation Framework</i> (Marco para la Cooperación con el País)
CCNRS	Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social de Costa Rica
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial
CPAP	<i>Country Programme Action Plan</i> (Plan de Acción para el Programa para el País)
CPD	<i>Country Programme Document</i> (Documento del Programa para el país)
DEX	<i>Direct Execution</i> (Modalidad de ejecución directa por parte del PNUD)
ERD	Evaluación de los Resultados de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FOMUDE	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización/Costa Rica
GEF	<i>Global Environment Facility</i> (Fondo para el Medio Ambiente Mundial, FMAM)
IDH	Informe sobre Desarrollo Humano
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INDH	Informe Nacional sobre Desarrollo Humano
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MSP	Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica
NCC	<i>Net Contributor Country</i> (País contribuyente neto)
NEX	<i>National Execution</i> (modalidad de Ejecución Nacional)
OACDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Oficina de Evaluación del PNUD
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas para HIV/SIDA
PAIRCA	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLSEPAZ	Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
RBLAC	<i>Regional Bureau for Latin America and the Caribbean</i> (Dirección Regional para América Latina y el Caribe)
RCAR	<i>Resident Coordinator Annual Report</i> (Informe Anual del Coordinador Residente)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINAMI	Sistema Nacional de Mortalidad Infantil
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TRAC	<i>Target for Resource Assignment from the Core</i> (Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Organización de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UTIEG	Unidad Técnica para la Igualdad y la Equidad de Género
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe es el resultado de la primera evaluación de la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los resultados de desarrollo en Costa Rica. El objetivo de la evaluación es proporcionar un análisis de los logros respecto a los resultados previstos en los documentos de programación del PNUD y del posicionamiento de esta organización en su respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo. Asimismo, la evaluación se propone suministrar recomendaciones prácticas que sirvan de insumo para realizar ajustes a la estrategia actual del PNUD y al próximo Documento de Programa para Costa Rica.

El ejercicio tuvo dos componentes: el análisis de resultados por áreas temáticas y el análisis del posicionamiento estratégico del PNUD en el país. Los criterios de evaluación utilizados en la valoración de resultados por áreas temáticas fueron los de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Para desarrollar este análisis, se seleccionó y analizó una muestra ilustrativa de intervenciones que refleja el trabajo del PNUD durante el periodo evaluado. El análisis sobre el posicionamiento estratégico del PNUD comprendió las dimensiones de pertinencia estratégica, capacidad de respuesta, valor agregado, ventajas comparativas y promoción de los valores de las Naciones Unidas.

La evaluación siguió un enfoque multimétodo tanto para la recolección de información como para su análisis. Los métodos de recolección incluyeron el estudio de documentación, entrevistas y grupos de discusión. Los métodos de análisis comprendieron técnicas de triangulación en base a diversas fuentes y métodos de verificación y validación, tales como la organización de un grupo nacional de referencia, reuniones internas de equipo y un taller de discusión de los hallazgos preliminares.

PROGRAMA DEL PNUD

Esta Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD) en Costa Rica (CR) incluye la revisión de dos ciclos de programación del PNUD en este país (2002-2007 y 2008-2012), con énfasis en el período 2004-2010. El lapso de tiempo cubierto por la evaluación coincide con cuatro períodos gubernamentales y en su transcurso se sucedieron tres Representantes Residentes, con cambios en 2004 y 2008.

La cobertura de la evaluación es nacional y el alcance programático está determinado por los marcos de acción elaborados por el PNUD para los dos períodos evaluados. La evaluación también tiene en cuenta el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 (MANUD), así como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) respectivos.

El PNUD en Costa Rica tiene cinco áreas programáticas: i) Desarrollo humano, ii) Reducción de pobreza, desigualdad y exclusión social; iii) Ambiente, energía y gestión de riesgo; iv) Democracia y gobernabilidad y v) Igualdad de género.

En los dos ciclos, entre 2002 y 2011, la ejecución programática fue de poco menos de 32 millones de dólares americanos. El programa ha enfocado su contribución, para cada área, en lo siguiente:

- i) información y disseminación del enfoque de desarrollo humano y capacidades estatales de planificación para su aplicación;
- ii) focalización de la acción estatal en grupos vulnerables, atendiendo los ODM, con ampliación de oportunidades y estrategias de desarrollo sostenible a nivel local;
- iii) biodiversidad, cambio climático, eficiencia y sostenibilidad energética, y atención previa y posterior a emergencias;

- iv) fortalecimiento institucional y legislativo, promoción de las políticas públicas y de acuerdos democráticos; y
- v) inclusión del enfoque de igualdad género en las políticas, la institucionalidad y la normativa, así como en la actividad económica.

A continuación se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

CONCLUSIONES

El equipo de evaluación presenta las conclusiones de esta ERD para contribuir al aprendizaje y a la dirección estratégica y programática del PNUD, así como para propósitos de transparencia y rendición de cuentas a sus contrapartes y socios. Las conclusiones se refieren al posicionamiento y desempeño estratégico del PNUD-Costa Rica, y la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de su contribución al desarrollo del país en el período examinado (2002-2010).

Conclusión 1. El PNUD tiene en Costa Rica un programa coherente, eficaz, y sustantivo que, con eficiencia, ha hecho contribuciones destacables al desarrollo del país, haciendo frente a las dificultades financieras existentes durante los dos ciclos evaluados. Incidiendo sobre las prioridades gubernamentales y los retos principales de desarrollo humano en el país en consonancia con las sucesivas coyunturas, ha aportado mucho con pocos recursos financieros. Sus logros más sólidos se refieren a la incorporación del enfoque de desarrollo humano y los ODM –en virtud de su certera asimilación a través del programa y de los proyectos– en la formulación de políticas públicas y en los planes nacionales de desarrollo, así como en el apoyo al Gobierno en iniciativas tendientes a asegurar el cumplimiento de acuerdos internacionales y la defensa del medio ambiente.

Conclusión 2. El área programática de Desarrollo Humano es el núcleo de la elaboración conceptual que informa y sostiene el trabajo del PNUD como conjunto y le abre nuevos derroteros. El Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre seguridad

catalizó importantes contribuciones posteriores del PNUD para atender las brechas y desigualdades en el país. Se han aplicado los conceptos de desarrollo humano y seguridad en el diseño de programas nacionales y locales de prevención (que ofrecen, por ejemplo, opciones de capacitación y entretenimiento o manejo de espacios públicos) y en la generación de oportunidades económicas locales. El aprendizaje del área ha tenido repercusión en el ámbito corporativo del PNUD (p.ej., el informe regional sobre seguridad, los informes globales). A pesar del retraso en la producción del informe nacional de desarrollo humano, los análisis del área siguen siendo esperados y muy respetados.

Conclusión 3. Desde el área de Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, el PNUD también ha ayudado al Estado en el fortalecimiento de sus capacidades (de conceptualización y medición de variables sociales y económicas, con el Instituto Nacional de Estadística y Censos y con los ministerios de Economía, Trabajo, Salud y Justicia). Con ello, se ha ampliado la capacidad de dar una atención descentralizada a las poblaciones menos favorecidas desde lo nacional y lo local (incluyendo el seguimiento de los ODM y la creación de emprendimientos económicos ecosostenibles). En la medida en que las condiciones de vida de sectores vulnerables y pueblos indígenas continúan siendo difíciles, para el PNUD todavía es un desafío reforzar su atención a largo plazo, combinando un apoyo a estrategias de desarrollo de capacidades y reducción de la pobreza en una perspectiva de largo aliento con las demandas de apoyo a corto plazo de diferentes sectores del Gobierno nacional.

Conclusión 4. El PNUD ha incidido en la formulación y aplicación de políticas públicas en los campos de protección y manejo de la biodiversidad y del recurso hídrico (con el sistema y programas de áreas protegidas), y en energía sostenible, electrificación rural y manejo territorial, sobre todo con su apoyo al fortalecimiento de capacidades e instrumentos normativos del Estado. El PNUD ha colaborado de modo relevante en el avance e innovación de Costa Rica en gestión del riesgo, incluyendo la conformación de una

plataforma interinstitucional e intersectorial que ha logrado sinergias. El Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) ha sido un buen canal para aplicar el enfoque de desarrollo humano a nivel local y llevar a cabo acciones con el área programática de reducción de la pobreza. Así, ha contribuido a capitalizar experiencias para el desarrollo nacional y a involucrar a comunidades vulnerables (poblaciones rurales, indígenas, mujeres) en acciones de conservación y desarrollo sostenible que, mediante pequeños emprendimientos en ecoturismo y agroindustria, amplían las oportunidades económicas y de desarrollo humano, particularmente a nivel descentralizado. Sin embargo, la contribución del PNUD a la eficacia del área de medio ambiente ha sido todavía relativamente débil en impulsar el control y la eliminación de sustancias agotadoras de ozono de acuerdo a lo que los resultados esperados planteaban.

Conclusión 5. En el área de Gobernabilidad democrática, el PNUD ha hecho aportes importantes en la planificación del Estado (desde sistemas de información hasta capacidades de implementación a nivel central, sectorial, regional y municipal). Además, el PNUD ha contribuido a que el país logre mejoras en el ejercicio de la ciudadanía y la participación mediante la diseminación de productos intelectuales, la asistencia técnica en procesos de deliberación y su promoción de foros y consultas sobre política pública en momentos o temas clave o particularmente sensibles (p.ej., el Tratado de Libre Comercio, la crisis económica internacional, la reforma del Estado). El PNUD ha ayudado a canalizar perspectivas y participación ciudadanas y a fortalecer la dimensión programática de los partidos políticos. También ha logrado incidencia visibilizando e institucionalizando temas, al generar propuestas prácticas e insumos para políticas públicas. Por ejemplo, se ha facilitado el posicionamiento del tema de seguridad ciudadana con el enfoque del PNUD de desarrollo humano. Este se ha incorporado en la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ), en planes locales de seguridad y en diversos programas preventivos para promover

una praxis ciudadana de interacción democrática y ampliar, a la vez, oportunidades tanto de recreación como económicas para grupos vulnerables, como los jóvenes.

Conclusión 6. El PNUD ha incidido en puntos estratégicos de la temática de igualdad de género, especialmente respecto a la adecuación de algunas políticas públicas a la realidad de las mujeres y la expansión de oportunidades de representación. Igualmente, ha contribuido a la adecuación institucional al enfoque de género en actores como el Ministerio de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y el sector privado. Se distinguen sus contribuciones para el desarrollo de los sistemas nacionales de Indicadores Estadísticos de Género y de Gestión Económica (ISO), lo mismo que en diversas iniciativas ligadas a la sostenibilidad local, donde el enfoque de igualdad de género es aplicado fructuosamente, y en discusiones sobre legislaciones y orientación de políticas públicas. No obstante, en algunas iniciativas, la sistematización o la difusión han sido insuficientes y no han permitido capitalizar plenamente las buenas prácticas. La integración del enfoque de igualdad y equidad de género ha sido desigual y sigue pendiente, siendo uno de los campos donde la relación con la sociedad civil ha sido poco intensa, pese a su potencial para desarrollar o fortalecer alianzas.

Conclusión 7. El PNUD hoy goza de prestigio ético y técnico y es un interlocutor solicitado por actores del Estado y de la sociedad por su trabajo orientado al desarrollo de capacidades y la gestión de conocimiento bajo el marco de los derechos humanos y de los valores de las Naciones Unidas. Ha respondido apta y oportunamente a la evolución del contexto político-social y de las prioridades de política pública y de los planes nacionales de desarrollo (PND). También ha sabido capitalizar sus ventajas comparativas y, con ello, ha aumentado su legitimidad y liderazgo para facilitar la atención a poblaciones vulnerables, su acceso a oportunidades y la difusión de emprendimientos sostenibles. El PNUD ha sabido dirigir sus esfuerzos a los desafíos de desarrollo más específicos que tiene un país de ingreso medio,

buscando los espacios deficitarios, haciéndolos visibles y dirigiendo la atención hacia ellos. Ha aprovechado las ventajas comparativas del país – en derechos humanos, paz, democracia y defensa del ambiente– para integrarlos en el trabajo por el desarrollo humano.

Conclusión 8. Ha habido insuficiente atención a la evaluación y la formulación de proyectos y a su mutua retroalimentación. Una debilidad adicional en cuanto a formulación es una insuficiente precisión de los resultados esperados y de los indicadores, tanto del programa del país como de los proyectos. Son dos los factores de fondo, distinguibles entre sí, pero interrelacionados. Uno se asocia a que la evaluación ha sido reducida y, cuando se ha concretado, se le ha dado poca aplicación; hay fallas concomitantes en la sistematización y difusión de experiencias y materiales. El otro factor alude al diseño y formulación de los proyectos, que no incorporan suficientemente la previsión y mitigación de los riesgos que pueden afectar la implementación o la sostenibilidad de las iniciativas. Por ello, de un lado, hay debilidades en el sistema de monitoreo de proyectos y seguimiento de las contrapartes, habiéndose reportado la necesidad de un nexo más cercano y consistente con ellas o con los beneficiarios, que les brinde apoyo para dinamizar la ejecución o para consolidar resultados. De otro, con frecuencia, los proyectos implican una gestión compartida por una diversidad de contrapartes y el modo de organizarlas ha resultado complicado y trabado o dilatado la ejecución. Además, a veces se han presentado contextos adversos de suma controversia o resistencias, sin haberse previsto una estrategia de promoción o alianzas para abordarlos. Muchas veces, tampoco se han previsto adecuadamente los plazos que la carga procedimental usualmente conlleva, ocasionando retrasos.

Conclusión 9. La coordinación y trabajo conjunto del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Costa Rica se han fortalecido progresivamente a través de las sucesivas gestiones del/a Coordinador/a Residente (CR) comprendidas en el período y del concurso de los respectivos Equipos de País (EP). Las funciones de CR se han desarrollado aptamente y han canalizado el esfuerzo del EP

para dotar de liderazgo al SNU en el país, habiendo establecido una oficina de apoyo de valiosa labor. Ha habido una sinergia, con esfuerzos del PNUD, para contribuir con el robustecimiento del SNU. Una expresión de la fortalecida y más activa cooperación son los programas conjuntos y el sistema común de monitoreo creado para ellos, y con perspectiva de ampliarse a otros ámbitos de acción conjunta. No obstante, algunas contrapartes han reportado que todavía subsisten ciertas dificultades de coordinación en la ejecución de los programas, incluyendo la dilación que emana de la densidad y yuxtaposición de procedimientos de las agencias que participan en los mismos.

Conclusión 10. El PNUD-Costa Rica actúa en un escenario privilegiado para experimentar en diversas áreas (desarrollo humano, desarrollo local sostenible, cooperación Sur-Sur). La Oficina ha acumulado experiencia y capital conceptual para abordar muchos retos y oportunidades que se presentan en los procesos de desarrollo. Tiene, por consiguiente, espacio para ampliar su contribución en el país y para la diseminación de este aprendizaje en otras regiones.

Conclusión 11. El Programa del PNUD se ha desarrollado bajo restricciones financieras que han sido obstáculo para que la Oficina de País actúe de forma más efectiva, eficaz y sostenible. El Gobierno de Costa Rica, desde 2004, no contribuye financieramente al programa del PNUD a diferencia de lo que sucede en muchos otros países; la Oficina de País actualmente recibe menos del 10% de sus recursos presupuestarios de la sede del PNUD y el resto proviene de fuentes externas. En ese contexto de presión financiera, ha experimentado una fuerte dependencia de recursos externos, especialmente de los orientados al tema medioambiental debido a su mayor disponibilidad. Capitalizando esta circunstancia, la Oficina de País ha venido dando al área ambiental amplitud y vigor nuevos, sobre la base del aprendizaje acumulado tanto en desarrollo humano como en movilización de recursos. El esfuerzo requerido para la recaudación de fondos es oneroso en términos de recursos humanos para una base tan reducida de personal, que ya constituye una

fuerza principal de las debilidades detectadas en el PNUD. Es preocupante la perspectiva de un desequilibrio que haga que el personal tenga que dedicarse más a la recaudación de fondos en detrimento de la atención programática. En este contexto, la posición y continuidad del PNUD en el país son complejas debido a su situación financiera, particularmente por el inminente paso de Costa Rica a país contribuyente neto (*NCC*) del SNU. El nuevo modelo bajo el cual el PNUD pueda seguir brindando una contribución al desarrollo de Costa Rica será esencial para que se logre un equilibrio entre el trabajo a realizar y los retos y necesidades del país, y para que en la acción no prevalezca un sesgo asociado al financiamiento.

RECOMENDACIONES

El PNUD Costa Rica se encuentra frente a inminentes desafíos que conciernen no solo a su capacidad de actuación, sino también a su presencia en Costa Rica, país que se acerca al estatus de *NCC*. El PNUD ha sido y puede continuar siendo un proveedor de ideas y servicios, con capacidad de canalizar fondos externos para el desarrollo humano del país. Ello demandará asegurar su sustento para que continúe cumpliendo su mandato en el futuro, en armonía con los desafíos de Costa Rica. Por lo tanto, partiendo de los aspectos programáticos para llegar a los estratégicos, esta ERD hace las recomendaciones que siguen.

RECOMENDACIONES PARA EL PNUD-COSTA RICA

Recomendación 1. Acentuar el esfuerzo de integración del enfoque de desarrollo humano en el área ambiental y fortalecer la transmisión de aprendizajes y contenidos de esta última a las otras áreas, para lograr avances conceptuales y de implementación más amplios y sinergias con enfoques regionales prioritarios y estrategias de donantes. Por ejemplo, desarrollar el componente ambiental en los planes locales y en otros instrumentos de gestión pública, comunal y microempresarial. El PPD ofrece elementos valiosos

para todo ello: enfoques integrados que conjugan diferentes temáticas (poblaciones vulnerables, género, reducción de pobreza, desarrollo humano, ambiente, energía, etc.) y metodologías y procedimientos flexibles.

Recomendación 2. Mayor proactividad en los temas de transporte, energía renovable y gobernabilidad del agua, ya incluidos en el actual marco de resultados y fundamentales en el logro de la carbono-neutralidad proclamada para el año 2021. El área será crucial para que la Oficina de País contribuya eficazmente al logro de los objetivos nacionales en la nueva fase de la Convención Marco sobre Cambio Climático, especialmente en la diseminación y desarrollo de nuevos horizontes para un posicionamiento más amplio, para lo que será funcional diseminar más activamente, dentro y fuera de Costa Rica, el conocimiento, los procesos y las tecnologías ambientales existentes.

Recomendación 3. En el área de Democracia y gobernabilidad, reforzar tanto la incidencia práctica, la eficacia y la apropiación (de las iniciativas por parte de los socios, y de contenidos y valores de desarrollo humano y de la ONU) como mejores condiciones de sostenibilidad y replicabilidad. Un elemento importante es reforzar la base de apoyo y las alianzas; en particular, establecer un nexo mayor con otras instancias locales y cantonales, como la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Asociación de Alcaldes e Intendentes, para lograr un mayor compromiso de las autoridades subnacionales. Dar mayor organización programática al tema de seguridad y formalizar su papel actual en el programa estableciendo para él un resultado esperado.

Recomendación 4. En el área de Igualdad y equidad de género, reforzar la integración de este enfoque en las otras áreas (incluida la de ambiente). Fomentar alianzas más robustas y amplias con entidades como el Parlamento y con la sociedad civil, y ampliar los mecanismos de divulgación que contribuyan igualmente a posicionar mejor y dar mayor visibilidad a estos temas en los medios de comunicación.

Recomendación 5. Reimpulsar la iniciativa del Informe Nacional de Desarrollo Humano y concretar su publicación. Además, dar especial énfasis al apoyo al Gobierno para la formulación y aplicación de estrategias de largo plazo para reducir la pobreza con un enfoque de desarrollo humano, lo que posiblemente podrá requerir un esfuerzo adicional de búsqueda y asignación de recursos. La gestión de conocimiento puede mejorarse a fin de facilitar que el saber generado se pueda canalizar a la vida de las personas. Diseminar experiencias y evaluar con posibles grupos-objetivo cómo hacer más prácticos los materiales de desarrollo humano.

Recomendación 6. Revisar los mecanismos de implementación de proyectos, así como desarrollar y aplicar activamente la previsión y mitigación de riesgos desde la fase de diseño hasta las de aseguramiento de la sostenibilidad. Reforzar la formulación en cuanto al planteamiento de resultados esperados y de indicadores y líneas de base (más directa y claramente enfocado a los resultados de desarrollo [*outcomes*]) y adecuar congruentemente el sistema de evaluación y seguimiento del programa para lograr una mejor gestión por resultados. La formulación debe incorporar un marco de gestión de riesgos, con una cuidadosa investigación tanto de los requisitos de institucionalización (actores, factores y escenarios que puedan afectar la ejecución o la sostenibilidad), como de la gestión de estas variables. Ello incluye prever estrategias de promoción y de alianzas. Un elemento que puede ser valioso es organizar oportunidades sistemáticas y frecuentes de monitoreo y evaluación conjuntos con una participación regular de las contrapartes. El proceso de ejecución debe organizarse incluyendo también el manejo de las condiciones técnicas de tiempo, previendo los plazos requeridos para el cumplimiento de procedimientos institucionales. En particular, deben identificarse las necesidades de seguimiento de los proyectos y de acompañamiento de las contrapartes, e incorporarlas desde su formulación y planificación operativa, de modo de prever que cada oficial de programa pueda desarrollar sus funciones de monitoreo de tal forma que permita ampliar la eficacia y la gestión del conocimiento.

La dimensión de evaluación requiere de más atención, no solo en cuanto al cumplimiento de los cronogramas de las evaluaciones previstas sino, especialmente, respecto a la aplicación de la respuesta (*management response*) que se dé en la práctica a sus resultados y recomendaciones.

Recomendación 7. Para enfrentar la amplia demanda de colaboración y las limitaciones de personal, la Oficina de País debe buscar mecanismos para racionalizar más eficazmente los procesos operativos. Por ejemplo, afinar su selectividad en la aceptación de proyectos en función de prioridades y un análisis realista de la disponibilidad del propio equipo para cubrir la gama íntegra de funciones de la gestión de proyectos. Debe buscarse la simplificación y minimización de los procedimientos, incluyendo cómo organizar a las contrapartes dentro de la gestión de los proyectos que tienen más niveles y espacios de coordinación y seguimiento. La Oficina de País puede crear también nuevos nichos de acción con opciones de financiamiento. Así, un campo a explotar en vista de las características singulares de Costa Rica es la cooperación Sur-Sur y la triangulación de la cooperación para el desarrollo.

Recomendación 8. Explorar con el Estado como este puede aportar a un nuevo modelo que permita retener y potenciar la contribución del PNUD al desarrollo de Costa Rica y asegurar que sea acorde con sus desafíos y necesidades, y no tan dependiente y condicionada a los recursos externos. La Oficina de País debe –con el apoyo institucional que sea conveniente– persistir en la construcción conjunta con el Estado de mecanismos orientados a que Costa Rica brinde bases para mantener la contribución del PNUD en el país. Ello implicará diseñar con el Estado tanto las condiciones legales y financieras de la cooperación como el contenido de las contribuciones sustantivas.

RECOMENDACIONES PARA LA COORDINACIÓN DEL SNU

Recomendación 9. Desde la oficina de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (OC-SNU) en Costa Rica, suplementar los logros

alcanzados con la plataforma creada (SICON, Sistema de Información para la Convergencia), explorar mejoras y otros mecanismos regulares de monitoreo y evaluación conjuntos. Asimismo, impulsar modos de avanzar en la simplificación de procedimientos para proyectos e iniciativas conjuntas, con una perspectiva de disminución e incluso, cuando posible, de unificación de los procesos de las agencias participantes en un programa conjunto, como reporta la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que sucede en proyectos del Fondo Español de ODM en otros países.

RECOMENDACIONES PARA LA SEDE Y A NIVEL REGIONAL

Recomendación 10. Plantear, de manera conjunta entre RBLAC y el PNUD-CR, posibles modos adicionales de apoyo a la Oficina de País en función de sus necesidades y condiciones de pocos recursos humanos, pero de grandes potencialidades técnicas. Un elemento que se puede recomendar es más asistencia técnica directa desde las estructuras regionales para aliviar la escasez de recursos humanos y financieros. Por otro lado, será importante que la Dirección Regional preste a la Oficina de País el apoyo necesario para facilitar y estimular un nuevo modelo que revitalice la

relación con el Estado costarricense, con una base que sustente la continuidad de la contribución del PNUD. Esto puede incluir brindar a la Oficina de País el apoyo que requiera para prepararse de cara a la futura relación, p.ej., para elaborar una propuesta del aporte de valor agregado al país, del PNUD y del Estado, para el cumplimiento del mandato de desarrollo humano en años próximos. Finalmente, será útil explorar medidas que faciliten la simplificación procedimental.

Recomendación 11. Plantear con RBLAC una estrategia conjunta de diseminación y posicionamiento del PNUD-Costa Rica a nivel regional/global potenciando la funcionalidad y el valor agregado de los respectivos roles, regional y de país, para el cumplimiento del mandato de desarrollo humano. La capacidad y calidad técnicas consolidadas por el PNUD-Costa Rica a nivel conceptual y práctico pueden ser aprovechadas en otros contextos, por ejemplo, en la cooperación Sur-Sur o para su transferencia a otras Oficinas de País del PNUD, aplicando su capital conceptual y programático más allá de la contribución realizada a través de la Escuela de Desarrollo Humano. Se podría buscar, incluso, generar recursos para la Oficina de País sobre la base de dichas capacidades, si el PNUD-CR tuviera condiciones para ofrecerlas como servicios a otros países.

Información General de Costa Rica	
Población	2010
Población, total (millones) – INEC-2010	4,6
Tasa de crecimiento de la población (% anual) – INEC-2010	1,3
Superficie (kilómetros cuadrados, miles) – INEC-2010	51,1
Tasa de incidencia de la pobreza sobre la línea de pobreza nacional (% de la población) – INEC-2010	18,5
Economía	2009 / 2010
Producto Interno Bruto-PIB (US\$ corrientes, miles de millones) 2009	29,24
Tasa de crecimiento del PIB (anual %) – BCCR/MEIC 2010	4,2
Inflación, (anual %) – INEC 2010	5,17
Agricultura, valor agregado (% del PIB) – BCCR 2010	9,2
Industria, valor agregado (% del PIB) – BCCR 2010	21,2
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB) – BCCR 2010	64,7
Exportación de bienes y servicios (% del PIB) – BCCR 2010	52,8
Importación de bienes y servicios (% del PIB) – BCCR 2010	49,4
Gastos militares (% del PIB)	..
Abonados a la telefonía móvil (por cada 100 personas) – INEC 2010	34
Usuarios de Internet (por cada 100 personas) – INEC 2009	24,2
Indicadores sociales	
Gasto público en salud (% del PIB)	5,9
Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por cada 1.000 nacidos vivos) – INEC 2010	9,5
Esperanza de vida al nacer (años) – MIDEPLAN	79,0
Tasa de fecundidad (cantidad de partos por cada mujer) – INEC 2010	1,8
Tasa de fecundidad adolescente (cantidad de partos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años)	67
Inmunización, sarampión (% de los niños entre 12 y 23 meses)	81
Tasa de finalización de estudios primarios (% del grupo etario correspondiente)	96
Prevalencia del VHI, total (% de la población entre 15 y 49 años)	0,3
Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayor)	96,3
Gasto en educación (% del PIB)	5
Años promedio de educación	8,3
Coefficiente de Gini, ingresos – MIDEPLAN 2010	0,43
Índice de educación ajustado por la desigualdad	0,519
Índice de ingresos ajustado por la desigualdad	0,428
Tasa de mortalidad materna (muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos)	30
Índice de desigualdad de género, valor (actualizado) – MIDEPLAN 2010	0,526
Sostenibilidad	2009
Emisiones per cápita de dióxido de carbono (toneladas)	1,8
Área protegida (% de área terrestre)	20,9
Seguridad Humana	2009
Tasa de desempleo, total (% de la fuerza de trabajo) – INEC 2010	3,3
Tasa de homicidios (por cada 100.000 hab.)	8,3
Tasa de robos (por cada 100.000 hab.) – INEC 2010	527
Población afectada por desastres naturales (promedio anual, por millón de personas)	11,383
Índices compuestos	2010
Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2010 – MIDEPLAN	0,725
Índice de desigualdad de género – MIDEPLAN 2010	0,501
Índice de Desarrollo Humano, ajustado por la igualdad – MIDEPLAN 2010	0,576

Fuentes: BCCR – Banco Central de Costa Rica; INEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica; MIDEPLAN – Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Otras fuentes: Banco Mundial, World Development Indicators database, 2010; PNUD, International Human Development Indicators, 2009.

INTRODUCCIÓN

La Oficina de Evaluación (OE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza cada año *Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo* (ERD), conocidas también por sus siglas en inglés, ADR. Se trata de evaluaciones independientes de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo¹ en los países donde actúa con un doble propósito: la rendición de cuentas y el aprendizaje corporativo sustentado en las evidencias reunidas. De este modo, las lecciones obtenidas de la estrategia y de las operaciones del PNUD en el país pueden ser capitalizadas en el ámbito corporativo y para la programación futura de la respectiva Oficina de País.

La ERD en Costa Rica incluye un análisis de dos ciclos programáticos: el de 2002-2007 y el de 2008-2012, aunque tiene énfasis en el período 2004-2010 debido a la mayor accesibilidad de datos y documentos. El lapso de tiempo cubierto por la evaluación coincide con cuatro gobiernos diferentes: de 2002 a 2006, comprende el último semestre de la presidencia de Miguel Ángel Rodríguez y el Gobierno de Abel Pacheco, ambos del Partido Unidad Social Cristiana; posteriormente, se suceden las Administraciones de Óscar Arias (2006-2010) y de Laura Chinchilla, cuyo mandato comenzó en 2010 y concluirá en 2014, los dos del Partido de Liberación Nacional. En ese periodo, se sucedieron tres Representantes Residentes en el PNUD en Costa Rica: Ligia Elizondo, de 2001 a 2004, José Manuel Hermida, de 2004 a 2008, y Luiza Carvalho, desde noviembre de 2008.

1.1 OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos que tiene esta ERD en Costa Rica son tres:

- 1) ofrecer una evaluación independiente de los avances logrados respecto a los resultados previstos para el período 2002-2011 en los documentos de programación del PNUD en Costa Rica, subrayando también, cuando corresponda, resultados inesperados (positivos o negativos) y oportunidades generadas o perdidas;
- 2) brindar un análisis del posicionamiento estratégico del PNUD y su valor agregado; y
- 3) presentar hallazgos fundamentales, lecciones clave y recomendaciones que contribuyan a mejorar la estrategia actual y el próximo programa de país, que será preparado por la Oficina del PNUD en Costa Rica con las contrapartes involucradas y sometido a consideración de la Junta Ejecutiva del PNUD en 2012.

La cobertura geográfica de la evaluación es nacional y está definida por el ámbito territorial de la cartera de intervenciones del PNUD en el país. El alcance programático está determinado por los marcos de acción elaborados por esta organización para cada uno de los dos períodos evaluados: el segundo Marco para la Cooperación con Costa Rica 2002-2007 para el primer ciclo, y el Documento del Programa para Costa

1 Los resultados (*outcome* en inglés) son los cambios reales o intencionados en las condiciones de desarrollo de un país que los gobiernos y otras contrapartes obtienen gracias a intervenciones (programas o proyectos) apoyadas por diferentes actores, incluidos el PNUD. No se debe confundir con producto (*output*), que son los resultados más tangibles e inmediatos obtenidos por una intervención (actividades, componentes o proyectos) y que comprenden lo que el PNUD y otros actores aportan para el logro de los resultados.

Rica (CPD) 2008-2012 y el Plan de Acción para el Programa para el País (CPAP) 2008-2012 acordado entre el Gobierno de Costa Rica y el PNUD para el segundo ciclo.

La evaluación también tiene en cuenta el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 (MANUD) resultado de la programación conjunta de las diferentes agencias de Naciones Unidas en el país², y el principal documento de programación para cada período gubernamental: los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) para 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010 y 2011-2014.

1.2 METODOLOGÍA Y CAPACIDAD DE LA EVALUACIÓN

Las características y metodología de la evaluación en Costa Rica se han formulado conforme a los lineamientos para las ERD de la Oficina de Evaluación³ y los términos de referencia correspondientes. En función de los objetivos de esta ERD, se atienden dos niveles:

- En el primero, se analiza el posicionamiento estratégico del PNUD (organización y programa) en Costa Rica y la visión estratégica que lo cimienta. Ello se refiere a:
 - a) su lugar y nicho respecto al ámbito y las políticas de desarrollo y al espectro de actores y partes interesadas, nacionales e internacionales, en el país;
 - b) la acción realizada para alcanzarlos y para posicionar los temas centrales de desarrollo humano;

- c) los factores organizativos, gerenciales y financieros que determinan la implementación del programa y la obtención de resultados, incluyendo elementos de monitoreo, evaluación, comunicación y aprendizaje institucional; y
- d) aspectos principales de la coordinación del Sistema de Naciones Unidas, función a cargo del/a Coordinador/a Residente y que corresponde al/a Representante Residente del PNUD.

- En el segundo plano, la ERD se ocupa de la contribución programática a los resultados de desarrollo, lo que implica:
 - a) la contribución de los proyectos y programas ejecutados al logro de los objetivos planteados como resultados esperados (*outcomes*) en cada área temática;
 - b) los resultados de desarrollo obtenidos, los avances conseguidos y la contribución e intervenciones clave del PNUD al respecto.

Los principales métodos utilizados en la recolección de datos e información para el análisis fueron la revisión y estudio de documentación, la realización de entrevistas individuales semiestructuradas y grupos de discusión en diversas áreas temáticas. Los criterios de evaluación utilizados en la valoración de los resultados por áreas temáticas (en el plano programático) fueron relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad⁴.

Las fuentes consultadas comprendieron documentos asociados a productos del conocimiento, registros estadísticos nacionales e internacionales,

2 Conocido como Sistema de Naciones Unidas (SNU) de cada país.

3 PNUD-Oficina de Evaluación. *ADR Method Manual, Guidelines for an Assessment of Development Results* (ADR), enero de 2009; *ADR Method Manual*, marzo de 2010; y *The Evaluation Policy of UNDP*, documento DP/2005/28, mayo de 2006. Versión en español en: <http://www.undp.org/evaluation/documents/Sp-Evaluation-Policy.pdf>

4 Los Términos de Referencia de la ERD contienen una descripción general de estos criterios (anexo 2). La Matriz de Evaluación presenta la desagregación de los parámetros básicos comprendidos en cada criterio (anexo 6) y de las correspondientes preguntas; para ambos elementos, se dieron matices y énfasis particulares en función de los roles y características de las personas entrevistadas. Estos parámetros guiaron, igualmente, el análisis realizado mediante las otras metodologías empleadas en la ERD.

Tabla 1. Criterios de selección de la muestra de intervenciones analizada

Se estipuló que la muestra seleccionada debía incluir necesariamente:
Acciones ejecutadas durante el período 2002-2007 y acciones en el período 2008-2012.
Acciones en ejecución y acciones ya concluidas, esto es, proyectos cerrados.
Tanto acciones ejecutadas en la capital como acciones implementadas en el resto del país.
Tanto acciones de elevado presupuesto como acciones de presupuesto reducido.
Tanto acciones/proyectos piloto como no piloto.
Tanto acciones ejecutadas con el Gobierno, como acciones ejecutadas con entidades de la sociedad civil o que la beneficiaron.
Tanto acciones/proyectos ejecutados mediante la modalidad NEX/NIM (ejecución nacional) como mediante la modalidad DEX/DIM (ejecución directa).
Tanto acciones con buen desempeño como acciones con problemas en su desempeño.
Intervenciones que incorporaron elementos de cooperación Sur-Sur.
Proyectos interagenciales.
Proyectos regionales, en la medida en que tuvieran una contribución directa a un objetivo nacional, y <i>no-proyectos</i> .

evaluaciones de proyectos, planes de gobierno, documentos programáticos e informes de gestión del PNUD, documentos de proyecto (PRODOC), informes de avance, informes anuales, documentos o presentaciones internos y documentación del SNU. Se entrevistó a un amplio abanico de actores: personal del PNUD, del Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, incluidas diferentes ONG y de la academia. Aparte de numerosas reuniones en la capital, San José, los miembros del equipo de evaluación realizaron visitas de campo en la región Brunca (cantones Pérez Zeledón, Buenos Aires y Coto Brus) y en la municipalidad de Aguirre.

Para el análisis de resultados por área temática, se seleccionó una muestra ilustrativa de intervenciones (anexo 5) que refleja el trabajo del PNUD durante el periodo 2002-2011. Para asegurar que la muestra seleccionada incorporara toda la gama de acciones de la cartera del PNUD, se aplicaron los criterios de selección que se presentan en la

tabla 1. De esta forma, el ejercicio de evaluación pudo cubrir las diversas tipologías de intervención con las que PNUD ha trabajado durante el periodo evaluado.

Durante el proceso de análisis de la información, se emplearon técnicas de triangulación y métodos de verificación y validación. Las primeras consistieron en cruzar los resultados de las entrevistas con los del estudio de la documentación. Los métodos de verificación se basaron en herramientas de revisión colectiva/conjunta, como reuniones internas de equipo, grupos de discusión y la presentación de hallazgos preliminares al personal de la Oficina del PNUD en San José y al Grupo Nacional de Referencia. Ambos mecanismos sirvieron para comprobar la amplitud, validez y solidez de los hallazgos preliminares y, así, poder valorar si seguir trabajando en ellos o desestimarlos en las siguientes fases de la evaluación.

1.2.1 EVALUABILIDAD Y BRECHAS DE INFORMACIÓN

La evaluabilidad⁵ del programa del PNUD durante el primer periodo (2002-2007) ha estado condicionada por restricciones en cuanto a la disponibilidad de documentación⁶. Este elemento ha limitado la precisión y profundidad de los hallazgos, valoraciones y juicios emitidos en relación con el primer periodo evaluado. Otra limitación es que las evaluaciones previas fueron escasas durante el periodo examinado. Estas brechas de información se suplieron, al menos parcialmente, mediante entrevistas con socios y actores clave y mediante el estudio de otras fuentes de información secundaria (estudios e informes de otras organizaciones).

1.3 EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE COSTA RICA

La evaluación fue realizada por un equipo de evaluadores, compuesto por la jefa del equipo, tres consultores nacionales temáticos y un asesor sénior internacional, especialista en evaluación; la oficial coordinadora de la OE responsable de esta ERD y una asistente de investigación.

El proceso tuvo una fase inicial de estudio por la OE, con una misión exploratoria y el trabajo de selección y contratación del equipo evaluador. Se realizó luego otra misión de diseño y orientación metodológica, en la que participaron la jefa de equipo y los miembros nacionales del equipo de evaluación acompañados por la coordinadora de la evaluación de la OE. La misión se ocupó de afianzar las condiciones para el adecuado desarrollo de la ERD y procurar los insumos para afinar el objeto y diseño de la evaluación. A este efecto, se celebraron reuniones con la dirección y

con miembros de los equipos programáticos y de operaciones del PNUD-Costa Rica para profundizar su comprensión respecto a los objetivos y la dinámica de la ERD, y para concertar la coordinación y el apoyo necesarios para su buen desarrollo. Asimismo, se estableció un Grupo Nacional de Referencia (GNR) con socios nacionales, esclareciendo a sus miembros los objetivos de la evaluación y su propio rol en ella, consistente en proporcionar insumos y reforzar su calidad.

Se elaboró el informe de diseño con una matriz de preguntas y fuentes para la evaluación sobre la base de una retroalimentación con la OE, la Oficina de País y el GNR. Paralelamente, se inició el trabajo de recopilación de información mediante revisión documental y entrevistas.

La misión principal de la jefa de equipo incluyó entrevistas adicionales, grupos de discusión y una visita de campo al cantón de Aguirre, en la provincia de Puntarenas, además de reuniones complementarias con la Oficina de País. Paralelamente, el equipo formuló sus análisis preliminares. Una semana después, se unieron a la misión la coordinadora de la evaluación de la OE y el asesor sénior internacional para trabajar una semana con el equipo en la revisión de la información y el análisis consolidados hasta el momento. A partir de ello, se hizo la presentación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones preliminares a la Oficina de País y, luego de integrar los respectivos aportes, al Grupo Nacional de Referencia.

La última etapa comprendió la elaboración de este informe, incluyendo la retroalimentación del GNR y el posterior control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación del PNUD.

5 El término de “evaluabilidad” se refiere al alcance en que un programa o proyecto es susceptible de ser evaluado en el marco temporal y de condiciones estándar para estos ejercicios.

6 La disponibilidad de información (y su oportunidad) en esta ERD, se refiere al equipo evaluador y al plazo que tuvo para examinarla; no significa que la documentación no exista. Durante la evaluación se encontró que el registro de la información sobre proyectos no ha sido uniforme, presentando diferencias en la manera en que es organizada y clasificada, tanto en la documentación de la Oficina como la consignada dentro del sistema corporativo, lo cual dificultó discriminarla y analizarla. Estos factores dilataron el plazo de análisis, contribuyendo a extender la duración del proceso de la ERD.

Capítulo 2

DESAFÍOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES

2.1 CONTEXTO DEL PAÍS Y LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO

Costa Rica es un país de ingreso mediano-alto, con una renta per cápita de US\$7.691.⁷ El país se ha distinguido en América Latina por su vocación pacifista y una democracia sólida y estable.⁸

Con 51.000 km² de territorio, Costa Rica se encuentra en el istmo centroamericano, entre Nicaragua (N) y Panamá (S). Tiene un sistema montañoso que separa sus costas y 589.000 km² de mar territorial. El país, que está situado en una zona tropical, posee una gran variedad de ecosistemas (agrícolas, boscosos, humedales y marinos) y una importante biodiversidad. Alrededor del 25% de su superficie está bajo algún tipo de protección ambiental⁹. Desde el punto de vista territorial-administrativo, el país está dividido en siete provincias, 81 cantones (cuyo gobierno es la municipalidad) y 473 distritos.

La población del país es 4,6 millones de personas y su densidad demográfica de 86 habitantes por km². Un 36% de la población vive en zona

rural y un 64% en área urbana; de ésta, la mayor parte reside en la Gran Área Metropolitana (concentra alrededor del 60% de la población total del país), conformada por parte de los cuatro cantones centrales y en la que se encuentra la capital, San José. Según el censo de 2000, la población que se reporta como blanca o blanca-mestiza es mayoritaria (96%); como afro-americana, alrededor del 2%, y como indígena el 1,7%. Las ocho etnias originarias están más concentradas en la zona sur y centro-sur; aproximadamente el 80% vive en zonas rurales, en 22 territorios.

2.1.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL¹⁰

Costa Rica es una república presidencialista, con separación de poderes y amplios controles constitucionales. Su poder legislativo es unicameral. Después de terminar la guerra civil en 1948, Costa Rica abolió el ejército y pasó a contar únicamente con fuerzas policiales, lo que ha permitido dedicar considerables recursos a la inversión social.

7 PIB per cápita correspondiente a 2010 en US\$ a precios actuales; para el mismo año, el INB-PPA per cápita fue de US\$11.569 (Ingreso Nacional Bruto en dólares corrientes a paridad de precios adquisitivos). Cf., Banco Mundial, *World Development Indicators 2011*, consulta digital al 9 de enero de 2012: <http://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica> y http://api.worldbank.org/datafiles/CRI_Country_MetaData_es_EXCEL.xls (que contiene las explicaciones técnicas respectivas, para mayor referencia del lector).

8 Los datos y fuentes de la sección (usados también en el resto del capítulo y citados cuando relevantes) provienen de estas fuentes: MIDEPLAN, *Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009*, agosto de 2010; SINAC-MINAET, *IV Informe de País al Convenio sobre la Diversidad Biológica*, FMAM-PNUD, Costa Rica, 2009; Código Municipal (1998); Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), <http://www.inbio.ac.cr>; INEC, *Panorama Demográfico 2009*; Banco Mundial (2011) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington, D.C.

9 Ver el IV Informe de País (SINAC-MINAET 2009) citado en la nota anterior así como <http://www.sinac.go.cr/planificacionasp.php> y <http://www.inbio.ac.cr/es/biod/ContextoNal.html>.

10 Para este acápite, entre las fuentes consultadas están Ordoñez et ál. (2010), PNUD/FLACSO (2005) y (2006), FLACSO et al. (2010) y Zeledón (2006).

El Estado costarricense ha tenido un fuerte molde centralista, con poca decisión política y administrativa anclada en los niveles subnacionales. Las provincias son la demarcación política de base para las elecciones nacionales, pero no tienen gobierno propio ni estatus de sede administrativa. Las elecciones municipales fueron instauradas en 2002.

Con el tiempo, la administración estatal se ha ido desagregando en una multiplicidad de institutos autónomos de rango ministerial, que son sedes alternativas de poder y decisión. Desde fines de los años ochenta, el Estado ha demarcado regiones administrativas –todavía no completamente consolidadas– para tener una plataforma de conducción más unificada, más coherente con objetivos nacionales y más consistentes a largo plazo.

El sistema político costarricense ha estado basado operativamente en el bipartidismo y en un consenso general alrededor de una visión “welfarista”¹¹. En los años noventa comenzaron a surgir manifestaciones de malestar ciudadano frente a las formas y contenidos tradicionales de la toma de decisiones en el país, y se dieron expresiones de desencanto de la ciudadanía con la política. Estos desarrollos han llevado a una reconfiguración del sistema partidario, con el resquebrajamiento del tradicional bipartidismo.

2.1.2 TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS Y CAMBIOS EN EL ESTADO¹²

A mediados del siglo pasado, Costa Rica adoptó un modelo orientado a un Estado de bienestar,

con un substancial rol estatal y, en los años 60, una estrategia económica de sustitución de importaciones (en el marco del Mercado Común Centroamericano).

En la década de 1980, el país sufrió una explosión de problemas de deuda pública y déficit fiscal, situación que fue exacerbada por la crisis internacional, que afectó fuertemente al conjunto de América Latina. Se inició entonces la transición a una estrategia de crecimiento articulada en torno a la liberalización comercial y la expansión de las exportaciones y, a mediados de esa década, logró la estabilización económica.

En el período 1990-1996 y posteriormente, Costa Rica entró en un proceso de importantes transformaciones estructurales e institucionales, que, entre otras cosas, prepararon el terreno para la apertura comercial. Las reformas realizadas reconfiguraron la institucionalidad del país, especialmente para el manejo macroeconómico¹³. Hubo mejoras en otros terrenos, con la creación de la Sala Constitucional y de la Defensoría de los Habitantes. Las redes institucionales de protección social¹⁴ fueron fortalecidas, con un importante incremento del gasto público en educación, salud, pensiones y vivienda.

La apertura comercial y las inversiones externas de las últimas décadas han cambiado el perfil productivo del país¹⁵. La agricultura no tradicional ha tomado importancia respecto a la tradicional. Actualmente, los cultivos principales son el banano, el café, la caña de azúcar y la piña, producto del que es el mayor exportador mundial.

11 Las visiones “welfaristas” propugnan un “Estado de bienestar” que pueda cubrir de modo universal (gratuita en aspectos esenciales) las necesidades de la población a través del marco normativo, servicios básicos, mecanismos de protección y de subsidios para poblaciones en situación de desventaja.

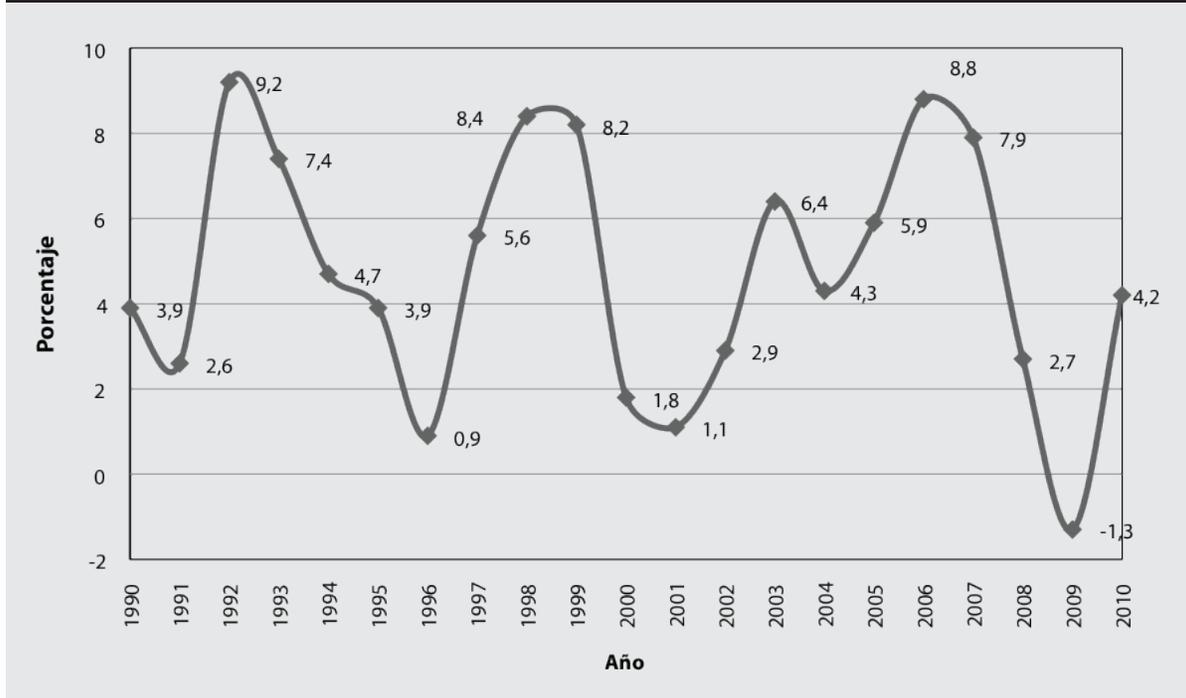
12 Los siguientes acápites sobre las condiciones de la economía y política social se basan también en Agustín Fallas Santana (2011a) y en Sánchez et al. (2010).

13 Banco Central de Costa Rica; Ministerio de Hacienda, la capacidad de recaudación fiscal, aduanas y puertos.

14 Caja Costarricense de Seguro Social, los Ministerios de Salud y Educación, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

15 Los tratados de libre comercio han impulsado la inversión directa externa, que en 2007 alcanzó 6,2% del PIB y en 2008 aumentó a 6,9%. Luego bajó en 2009 y 2010 (4,6 y 4,1% respectivamente), con proyecciones de un alza a 4,6% en el 2011.

Gráfico 1. Costa Rica: Tasa de crecimiento del PIB, 1990-2009



Fuente: BCCR.

Costa Rica ha logrado además diversificar su economía y, en general, mantener un crecimiento promedio moderado¹⁶, dinamizado especialmente por las exportaciones y por los servicios, teniendo un rol creciente el turismo sostenible y los sectores de alta tecnología e informática¹⁷, que ahora figuran entre las principales actividades productivas.

Entre 2003 y 2007, la economía costarricense creció significativamente, a una tasa promedio anual de 6,7% (2003-2007), lo que se tradujo en el mejoramiento de los indicadores sociales y, en particular, en una reducción de la pobreza (gráficos 1 y 3). El crecimiento perdió ímpetu

en 2008 (2,7%) y pasó a ser negativo en 2009 (-1,3%)¹⁸, para recuperarse en el 2010 (4,2%); para 2011, se estimaba en el 4,3%¹⁹.

Esas cifras reflejan el impacto que tuvo la crisis internacional de 2008 en Costa Rica, aunque el país tuvo condiciones institucionales para evitar que sus efectos fueran tan devastadores como en otros países. Las reservas fiscales que se habían podido acumular permitieron expandir el gasto social para mitigar los efectos de la crisis; con el mayor ingreso tributario que el crecimiento permitía, se alcanzó un superávit fiscal en 2007-2008; pero, en 2009 y 2010, se generaron déficits fiscales (4,0% y 5,0%

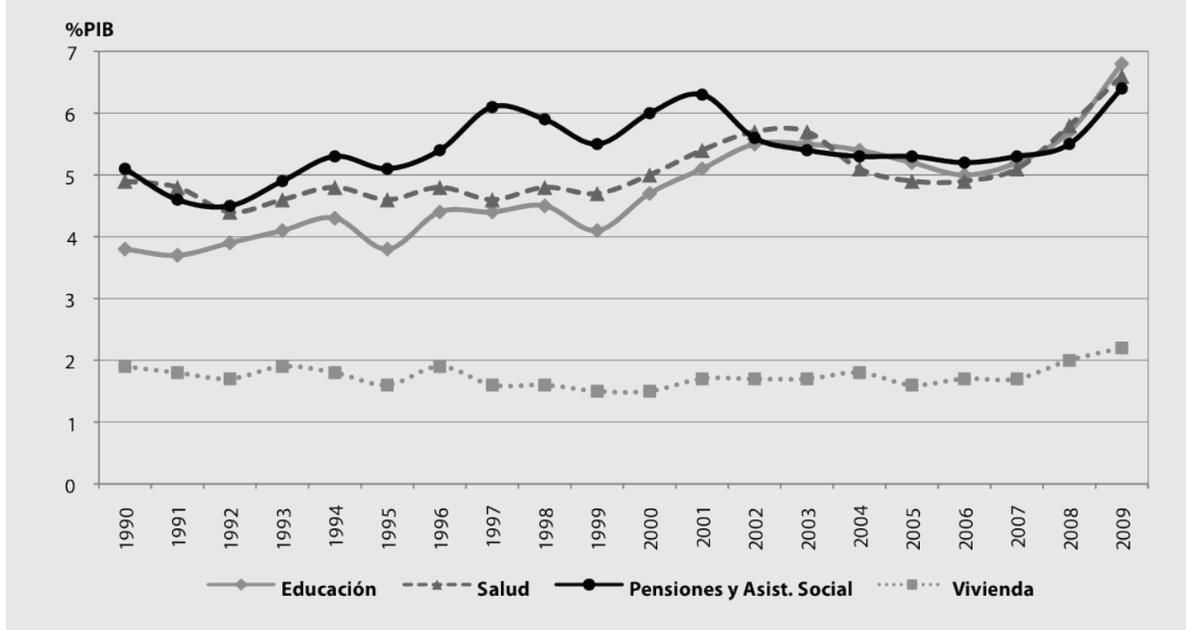
16 Sánchez et ál (2010); Banco Mundial (2011) "Country Partnership Strategy for 2012-2015; BID, "The Bank's Country Strategy with Costa Rica, 2011-2014".

17 Entre los servicios destacan el transporte, las comunicaciones, las finanzas y la construcción.

18 Ese año caen las exportaciones y sobre todo las importaciones, bastante sujetas a mercados externos; los ingresos tributarios del comercio cayeron, ocasionando bajas de alrededor de 13,5% del PBI cada año.

19 Banco Mundial, Op. Cit., p. 5, con fuentes del Ministerio de Finanzas, Banco Central de Costa Rica y estimaciones del Banco Mundial y del FMI.

Gráfico 2. Costa Rica: Evolución del gasto en los principales sectores sociales*, 1990-2009 (% PIB)



* El rubro Vivienda incluye otros servicios comunitarios.

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

del PIB)²⁰. La recaudación, después de disminuir en 2009 por la crisis, ha repuntado; la carga tributaria neta, no obstante, era de 13,2%²¹.

En Costa Rica, la política económica y la política social han estado ligadas. El gráfico 2 muestra que, desde 1990, el gasto social aumentó progresivamente como porcentaje del PIB y, aunque cayó 0,4% entre 2005 y 2006, experimentó un proceso de crecimiento sostenido a partir de ese último año.

Los años previos a la crisis de 2008, el Gobierno había implementado medidas para la protección de los ingresos familiares, la extensión de los beneficios laborales y de seguridad social a los desempleados, el aumento de la cobertura de los

servicios sociales y de las pensiones, y la protección del sistema financiero nacional para garantizar la disponibilidad del crédito. El porcentaje de gasto social, del 22,3% del PIB, que alcanzó en 2009 es el más alto de los últimos 20 años en Costa Rica.

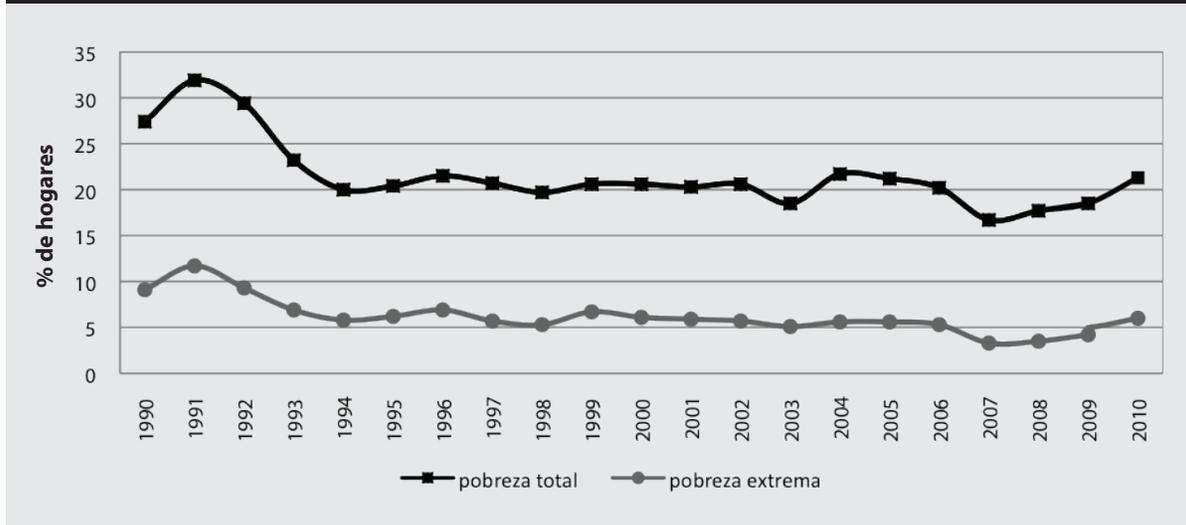
En las últimas décadas, el nivel de pobreza en Costa Rica se ha mantenido entre el 15 y el 20%. La pobreza extrema tuvo, con ligeras variaciones, una tendencia decreciente hasta 2007. La crisis ha ocasionado un cierto incremento de los niveles de pobreza y de la pobreza extrema, que es algo mayor para la primera, como ilustra el gráfico 3. El año 2010²² muestra niveles de 21,3% y de 6% respectivamente.

20 El problema fiscal venía de los años 80, con la reducción en recaudación por la apertura comercial. Además, en los años 90, se enfrentó la mayor carga pensionaria (por un aumento de los beneficios) con un gran endeudamiento interno (de tasas muy onerosas al Estado), exacerbando el déficit fiscal. La política fiscal cambió en el 2002, conteniéndose el gasto público. Sánchez et. ál. (2010).

21 Ministerio de Hacienda (2012), pp. 39, 65.

22 El año 2010 no es comparable con la serie de 1990-2009 por un cambio de la metodología. Según el INEC, la metodología nueva (ENAH0) afina la medición y captura mejor la incidencia de la pobreza: Cf., <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>.

Gráfico 3. Costa Rica: Incidencia de la pobreza respecto del total de hogares²³



Fuente: INEC (2009, 2010).

2.1.3 SITUACIÓN DE DESARROLLO HUMANO

El Informe de Desarrollo Humano del 2010 presenta a Costa Rica entre los países de “desarrollo humano alto”, con un IDH de 0,725, ubicando al país en el puesto 62 a nivel mundial. En el contexto latinoamericano, Costa Rica aparece como el quinto país con mayor nivel de desarrollo humano de la región y su IDH está por encima de la media regional (0,704)²⁴.

Esta posición refleja progresos en los niveles de desarrollo humano de Costa Rica en los últimos treinta años. Desde 1980, el IDH ha crecido 0,6% anualmente, incrementándose de 0,599 a 0,725. El país ha logrado progresos en educación, salud e ingreso per cápita. Entre 1980 y el 2010, la esperanza de vida al nacer pasó de 72,6 a 79,1 y, en el mismo periodo, se logró aumentar el promedio de años de escolaridad de 5,4 a 8,3 y

Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano de Costa Rica, 1980-2010

Año	IDH
1980	0,599
1985	0,609
1990	0,639
1995	0,668
2000	0,684
2005	0,708
2010	0,725

Fuente: PNUD (2010), Informe de Desarrollo Humano 2010²⁵

los años esperados de escolaridad de 9,5 a 11,7. Asimismo, el Ingreso Nacional Bruto PPA per cápita aumentó de US\$3.290 en 1980 y US\$6.650 en 2000 a US\$10.830 en 2009²⁶.

23 A partir de 2010, la metodología oficial de estimación cambia.

24 PNUD (2010), *Informe de Desarrollo Humano 2010*. PNUD. Nueva York.

25 La metodología de medición del IDH experimenta variaciones constantes con fines de mayor precisión (ver <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/faq>). Las tendencias de crecimiento del valor del IDH se calculan con base en la medición de un determinado año; el conjunto de datos de la Tabla 2 se asocian a la medición realizada para 2010.

26 En dólares internacionales actuales; Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial* al 9 de enero de 2012: http://api.worldbank.org/datafiles/CRI_Country_MetaData_es_EXCEL.xls (con las respectivas explicaciones).

A pesar de la tendencia positiva en los índices de IDH de los últimos treinta años, Costa Rica enfrenta importantes retos. La brecha entre el IDH de este país y el promedio regional se ha ido acortando en los últimos años. Así pues, se puede señalar que los progresos logrados por Costa Rica, en comparación con otros países del mundo y de la región, han perdido impulso²⁷.

La desigualdad también se presenta como un reto. Si bien en el contexto latinoamericano el país es menos desigual que el promedio de la región, Costa Rica presenta una considerable desigualdad en comparación con otros de su mismo nivel de desarrollo. En el Informe sobre el Desarrollo Humano del 2009 se observa que el coeficiente de Gini de Costa Rica está por encima del promedio del grupo de “desarrollo humano alto” al que pertenece. Es más, la desigualdad ha aumentado en los últimos 20 años; en 1990, el Gini del país era de 0,374 mientras que, en el 2009, alcanzó la cifra de 0,437. Esta desigualdad impacta en los niveles de desarrollo humano de la población. Según el nuevo Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH-D), presentado en el Informe de Desarrollo Humano 2010, el IDH de Costa Rica se reduce en un 21% cuando se toma en cuenta la desigualdad existente en el país.

La desigualdad en los niveles de desarrollo humano de Costa Rica se expresa en las marcadas diferencias regionales. El IDH varía significativamente entre cantones; en 2009, el nivel más alto era de 0,946 (cantón de Montes de Oca) y el más bajo de 0,584 (Alajuelita), mientras que es de 0,754 en la capital (San José)²⁸. En la región

central (del área metropolitana, a la que pertenece San José) vive un 15,3% de hogares pobres; la escolaridad promedio es 9,2 años y la tasa de mortalidad infantil de 8,6/1000 nacidos vivos. Un gran contraste se presenta en la región Pacífico Central, donde el 26,2 % de hogares son pobres, la escolaridad promedio es de 7,5 años y la tasa de mortalidad infantil se eleva hasta el 10,6/1000²⁹. Si bien los niveles de pobreza se han reducido en la última década, las brechas geográficas en los niveles de desarrollo humano se han mantenido en el tiempo³⁰. Cabe agregar que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen una incidencia particular en mujeres y jóvenes, que se agrega a las diferencias entre cantones. De acuerdo a las encuestas de hogares de propósitos múltiples (EPHM), en 2009, el 37,5% de los hogares en condiciones de pobreza (extrema y no extrema) y el 47,5% de los hogares en extrema pobreza eran de jefatura femenina. Se destaca la diferencia frente al porcentaje total nacional (pobres y no pobres) de 31,7% de hogares con jefatura femenina, pero también el aumento respecto a 2006, que ha sido de 1,3 puntos porcentuales en pobreza no extrema y de 3,4 en la extrema³¹.

Un problema preocupante para el país en la última década ha sido el de seguridad ciudadana, estando entre los temas prioritarios de los tres últimos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) (ver la sección 2.2). En el PND de la presente Administración, se señala que las expresiones concretas del fenómeno incluyen un aumento de las formas tradicionales de criminalidad, de los índices de victimización, del secuestro extorsivo y el “sicariato” (asesinatos por encargo), así como una regionalización de ciertos tipos de delito³². El

27 PNUD (2011), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Documento Nacional: La desigualdad en Costa Rica*. PNUD. Costa Rica.

28 Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011 (PNUD-UCR): <http://www.pnud.or.cr/mapa-cantonal/>.

29 INEC (2009). “Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples y Estadísticas”.

30 MIDEPLAN (2009). “Costa Rica: estadísticas regionales 2001-2008”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Área de Análisis del Desarrollo. San José, CR.

31 INEC, Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples: “C.03 Hogares con ingreso conocido, nivel de pobreza, región, características de los hogares 1997-2009.xls” en <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx> (Series Históricas). Se utiliza EHPM y no el nuevo tipo de encuesta (ENAHO) por la alusión a comparabilidad temporal.

Plan indica que ello ha generado crecientes percepciones ciudadanas de inseguridad y una consiguiente insatisfacción, produciendo tensiones con los valores de protección social y de respeto, lo que implicaría una tendencia a un deterioro de la convivencia. En este ámbito, también hay diferencias regionales. En la región Central, el 81% de los casos denunciados al Organismo de Investigaciones Judiciales en 2008 se referían a delitos contra la propiedad; en Huetar Atlántica eran el 71%. Inversamente, en esta última los delitos contra la vida representaban el 10,4% (el porcentaje más alto en el país), mientras que en la Central suponían el 7,1%.

Costa Rica asumió el compromiso con la comunidad internacional de cumplir las principales metas de los Objetivos del Milenio, derivados de la Cumbre del Milenio, celebrada en el año 2000, y cuyo principal fin fue promover el avance hacia el desarrollo humano en el mundo. Atendiendo a este compromiso, el Gobierno incluyó las principales metas de los ODM en su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y luego en el de 2011-2014. Dado que el país partía de un nivel relativamente alto respecto a estos objetivos, las metas asociadas fueron reconfiguradas con un enfoque especial de atención a los grupos desfavorecidos o vulnerables.

El segundo informe sobre el cumplimiento de los ODM en Costa Rica (2010) da cuenta de un avance positivo en el cumplimiento de los objetivos nacionales, lo cual augura la posibilidad de llegar al 2015 con buena parte de las metas alcanzadas. Según los criterios del *MDG Monitor*³³, los objetivos relativos a mortalidad infantil; salud materna; VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; y sostenibilidad del medio ambiente están “muy cerca de ser alcanzados”. Los

respectivos a pobreza, educación e igualdad entre géneros califican en cada caso como “posibles de alcanzar si se realizan algunos cambios”.

2.2 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL

Frente a estos grandes retos, las administraciones han planteado sus estrategias en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), donde se establecen las prioridades y objetivos de cada Gobierno.

El PND de 2002-2006, bajo la administración de Abel Pacheco, estuvo estructurado en cinco ejes: 1) desarrollo de capacidades humanas en los sectores sociales diversos; 2) estímulo y crecimiento económico para la generación de empleo; 3) seguridad ciudadana y justicia; 4) modernización del Estado, relaciones exteriores y cooperación internacional; y 5) armonía con el ambiente.

El PND de 2006-2010, del gobierno de Oscar Arias, lanzó dos grandes políticas que eran, a la vez, campañas internacionales. Una, Paz con la Naturaleza, se orientó a la promoción de principios y prácticas de sostenibilidad ambiental; la otra, Consenso de Costa Rica, buscó afrontar el adverso escenario de decreciente cooperación internacional proponiendo fórmulas de elegibilidad basadas en el buen desempeño respecto al desarrollo humano. El PND de este período incluyó las dos como parte de su conjunto de propuestas e incorporó los ODM. El documento establece metas prioritarias, a las que corresponde uno o más ejes de política pública y, a cada uno de ellos, varias acciones estratégicas en las áreas de: 1) Política social; 2) Política productiva; 3) Reforma legal e institucional; 4) Sostenibilidad ambiental; y 5) Política exterior.

32 MIDEPLAN, “PND, 2011-2014”, p. 61. Formas tradicionales comprenderían robos, delitos relacionados con drogas, homicidios; la aludida regionalización incluye infracciones como tráfico de drogas, armas y personas, transporte de inmigrantes ilegales, contrabando.

33 Es una plataforma web que reúne información del cumplimiento de los ODM a nivel global y de país, creada por iniciativa de las Naciones Unidas (disponible solo en inglés). <http://www.mdgmonitor.org/index.cfm>

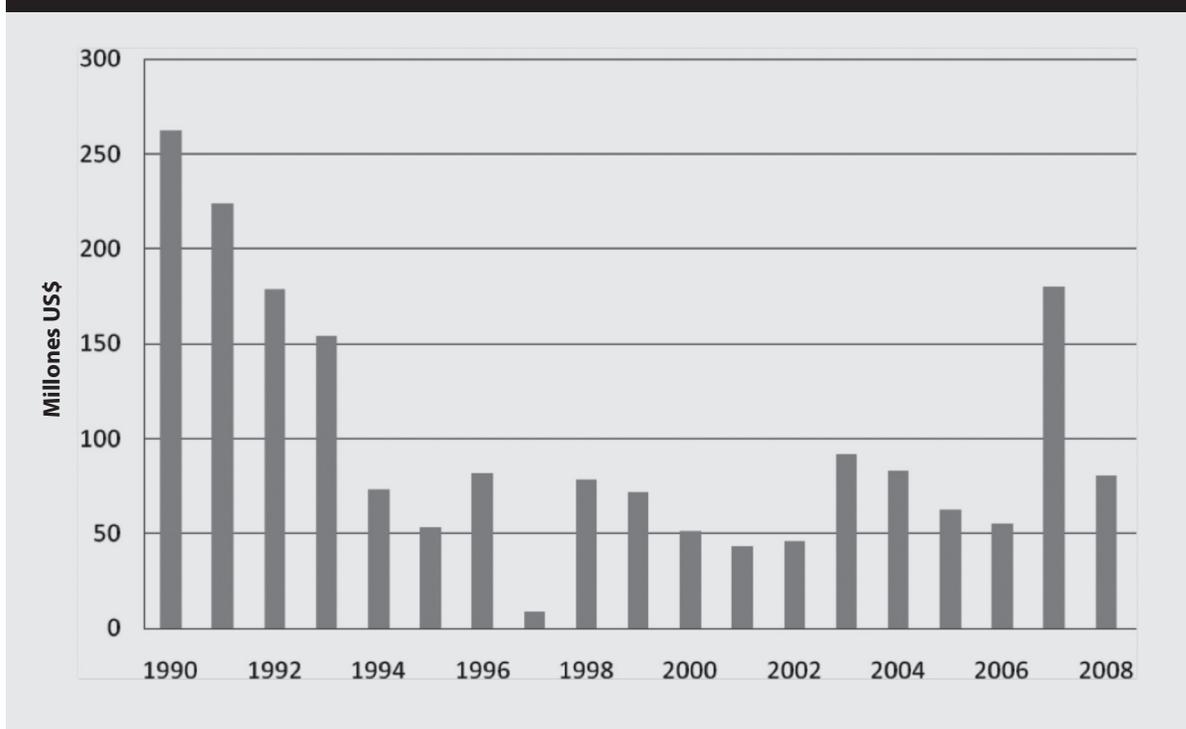
El PND de 2011-2014, que corresponde al actual período presidencial de Laura Chinchilla, también asimila sistemáticamente los ODM e incluye un anexo con lineamientos sectoriales. El plan contiene una vasta matriz de acciones estratégicas por cada meta trazada³⁴ que, según detalla la Visión de País, son: 1) tener una nación más equitativa y solidaria, atendiendo integralmente hogares en extrema pobreza y bajando la tasa de desempleo; 2) tener una nación más competitiva y mejor conectada con la dinámica global, con una tasa anual de crecimiento de 5 a 6% con sostenibilidad al finalizar el periodo, mejorando la posición del país en el Índice de Competitividad y manteniendo una tasa de inflación baja y estable; 3) tener una nación más segura, con una reducida tasa de crecimiento de los delitos

de mayor gravedad y frecuencia; y 4) tener una nación con mayor gobernabilidad democrática y modernización del Estado.

2.3 EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En Costa Rica, los organismos internacionales tienen programas multianuales enmarcados en estrategias de país y formulados junto con el Gobierno nacional. El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) es la institución encargada de definir las prioridades de la cooperación internacional que ingresa al país a partir de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo³⁵. De 2002 a 2005, el volumen anual de la cooperación internacional total fluctuó entre un

Gráfico 4. Evolución de la cooperación no reembolsable en Costa Rica, 1990-2008

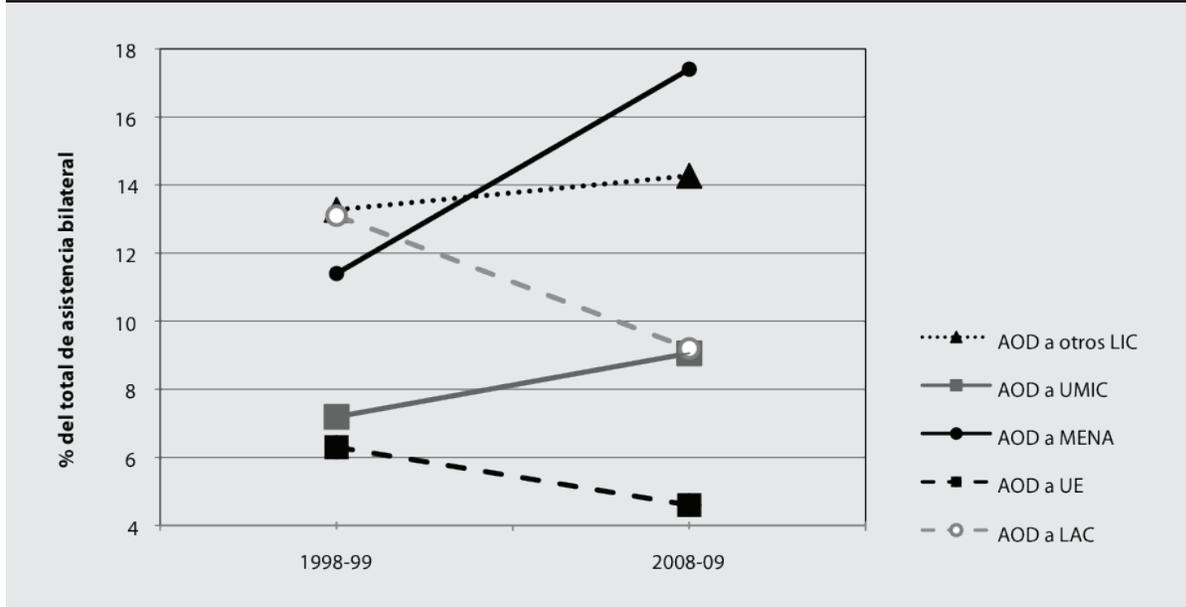


Fuente: MIDEPLAN (2010b), p. 9.

34 Bajo cuatro líneas estratégicas: seguridad y paz social; bienestar social; competitividad e innovación; y ambiente y ordenamiento territorial, con dos ejes transversales, modernización del Estado y relaciones exteriores.

35 Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 y Decreto N° 33206-PLAN. El Ministerio de Relaciones Exteriores comparte con MIDEPLAN la rectoría respecto a la cooperación internacional.

Gráfico 5. Asistencia bilateral para el desarrollo (DAC)



Leyenda: AOD – Asistencia Oficial para el Desarrollo, LIC – Países con bajos ingresos, UMIC – Países con ingreso medio-alto, MENA – Medio Oriente y Norte de África, UE – Unión Europea y LAC – Latinoamérica y el Caribe.

Fuente: OCDE, *Statistics on Resource Flows to Developing Countries Development Co-operation Directorate*.

2% y un 6% del PIB³⁶. El gráfico 4 presenta las contribuciones de la Cooperación Internacional a Costa Rica desde 1990³⁷.

MIDEPLAN refiere que, desde 1990 a 1999, la cooperación para el desarrollo disminuyó a nivel mundial, pero el descenso fue mayor en Costa Rica. Esta entidad, señala que, según un Informe del Secretario General de Naciones Unidas³⁸, el flujo mundial disminuyó a una tasa de 5,33%, en tanto que para Costa Rica decreció a una tasa de 17,65%. Además, el nivel de desarrollo de Costa Rica y su calidad de país de renta media-alta originaron, a partir del año 2000, la retirada de

agencias bilaterales de países como los Estados Unidos, Canadá y los Países Bajos³⁹.

Como se observa en el gráfico 4, una de las etapas de menor flujo de cooperación internacional no reembolsable se dio entre 2000 y 2003, mientras que en 2007 hubo un incremento de más de 200% respecto al año anterior. Durante el período 2006-2010, el país recibió cooperación internacional no reembolsable por un monto de US\$520,2 millones⁴⁰.

El gráfico 5 muestra las tendencias de la cooperación bilateral para distintos grupos de países,

36 MIDEPLAN (2007b). *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*. San José, Costa Rica pp. 46-47.

37 En esta sección, los datos más recientes remiten a MIDEPLAN (2010c), Estrategia de cooperación no reembolsable 2010-2014. Presentación ppt (en línea) y MIDEPLAN (2010b), *Comportamiento de la cooperación internacional en Costa Rica 2006-2008*. MIDEPLAN, PNUD, Embajada de España y AECID. San José, Costa Rica. Asimismo, OCDE (2011). Sitio web y “Statistics on Resource Flows to Developing Countries”, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC).

38 Se alude al Informe del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, Kofi Annan. “We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century”, 2000.

39 MIDEPLAN (2007b). Op. Cit., pp. 52, 111.

40 MIDEPLAN (2010c), diapositiva 7.

incluidos los de América Latina y los de ingreso medio-alto, al que pertenece Costa Rica. Se puede ver que el flujo ha disminuido muy pronunciadamente en la región del primer al segundo período; sin embargo, el dirigido a países de ingreso medio-alto ha aumentado. El último informe de la OCDE (2011) sobre cooperación internacional señala que, en los próximos años, la asistencia multilateral y bilateral tenderá a canalizar ayuda a los países con menores ingresos, con un crecimiento del flujo inferior al de los últimos años⁴¹.

MIDEPLAN⁴² señala que la imagen-país lograda por Costa Rica en el mundo ha fomentado la participación de las instituciones financieras internacionales en proyectos de desarrollo e inversión, tanto pública como privada⁴³. Entre 2006 y 2009, la composición de la cooperación pasó a 17% de ayuda no reembolsable versus 83% de préstamos. Los logros de desarrollo del país y la mayor participación de las entidades financieras multilaterales se han convertido en un factor que, a la larga, podría desacelerar el avance registrado e inclusive retrotraer algunos logros concretos si diferentes cooperantes internacionales llegan a considerar al país como un Receptor No Prioritario de Cooperación para el Desarrollo. Así, el Gobierno considera que la percepción de que el país no requiere de los recursos externos (sobre todo, de carácter no reembolsable) es inexacta.

El objetivo expreso del Gobierno costarricense sigue siendo el de atraer cooperación internacional, incluyendo la no reembolsable, y canalizarla hacia

las áreas prioritarias para el desarrollo del país. La agenda correspondiente de MIDEPLAN explícitamente comprende esfuerzos para cumplir con los principios de las Declaraciones de Roma, sobre Armonización, y de París, sobre la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo (aunque Costa Rica no sea un país firmante): la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada a los resultados (que es parte de la meta de modernizar el Estado en general) y la mutua responsabilidad. Plantea, además, focalizar los aportes de la cooperación internacional en la creación de oportunidades de desarrollo en temas prioritarios para disminuir las brechas internas en términos de desarrollo humano; en particular en seguridad ciudadana, programas para la atención a los más vulnerables, sostenibilidad ambiental y competitividad.

El PND 2006-2010 planteó el reordenamiento y replanteamiento de la gestión de la cooperación internacional, con una agenda del sector y una base de datos para la gestión. El objetivo era poder orientar los recursos no reembolsables a los programas estratégicos, evitando duplicidad de funciones y dispersión institucional, de información y de programas. El punto de partida fue el marco normativo e institucional, buscando el Gobierno contrarrestar la atomización institucional de la gestión⁴⁴.

Cooperación Sur-Sur. El Gobierno mantiene que Costa Rica es un país que puede y debe transferir conocimientos a otros países mediante la cooperación Sur-Sur, y recalca el apoyo de la

41 OCDE (2011), *Development Co-operation Report 2011 Annex A: DAC members' aid performance in 2010*. p. 141.

42 MIDEPLAN (2009) y (2010). Los párrafos que siguen transmiten ese recuento, salvo cuando esté indicado con referencia alternativa o adicional.

43 Por ejemplo, tras casi diez años de escasa participación, el Banco Mundial retornó con fuerza a Costa Rica, con su segunda estrategia (09-FY11 Country Partnership Strategy, CPS); la tercera fue aprobada en junio de 2011. BIRF y FMI, *Country Partnership Strategy (FF2012-2015) for the Republic of Costa Rica*, 10 de junio de 2011.

44 Un primer elemento relacionado con este objetivo son los mecanismos nacionales para la recepción y administración de recursos externos. Otro punto, fuente del anterior, es la rigidez de los controles y regulaciones (poco favorables a los marcos delimitados de tiempo de los proyectos de cooperación). La atomización de la gestión de la cooperación internacional ha sido tal que las prioridades han sido establecidas por cada entidad y la vinculación con sus donantes ha sido bilateral y directa. No hay una ley ni un reglamento integrales específicos a la cooperación internacional. Se ha avanzado con una norma que demarca mejor los ámbitos de competencia para MIDEPLAN (gestión de la cooperación) y para el Ministerio de Relaciones Exteriores (relación con los donantes), pero todavía hay diferentes piezas de normativa que asignan funciones a ministerios e instituciones autónomas. Cf. MIDEPLAN (2007b), pp. 114-116; AECID (2009), pp. 4-6; y MIDEPLAN (2011), p. 153.

cooperación internacional para obtener recursos de triangulación.

Desde 1997, Costa Rica ha realizado esfuerzos para fomentar la cooperación horizontal, con modificaciones institucionales, sistematizaciones y talleres regionales. Para 2002, se habían concretado una serie de acciones de asistencia con países latinoamericanos y financiamiento de la OEA. El año siguiente, se adoptó un nuevo énfasis, de Mejores Prácticas, con una plataforma electrónica para la oferta costarricense. A fines de 2003, se aprobó una propuesta de Costa Rica al Fondo República China–Centroamérica para crear una red de intercambio de pericia institucional con países amigos de la República de Taiwán (y financiamiento de esta). A partir de ello, en años siguientes se creó un espacio web en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) para listar las mejores prácticas de cada país. En el 2003, tuvo lugar una Feria de Soluciones Ambientales con apoyo de PNUD.

Al mismo tiempo, gracias al apoyo de la cooperación holandesa, Costa Rica ha participado desde 2002 en un programa de transferencia de conocimiento con Benín y Bután en prácticas de, por ejemplo, biodiversidad sostenible, manejo de recursos

naturales y eficiencia energética. Este programa, “Socios en la Cooperación Sur-Sur”, recibió el premio *Partnership* de Naciones Unidas en cooperación Sur-Sur en el año 2010 y un reconocimiento especial por ser una de las soluciones más innovadoras en el Foro de Cambio Climático y Ambiente.

A nivel latinoamericano y del Caribe, Costa Rica mantiene acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur bilateral y subregional con algunos países. En 2009, por ejemplo, tuvo proyectos, como oferente, con Brasil, Colombia, Ecuador, México y República Dominicana; como receptor participó en 43 proyectos de algunos de esos países y de Argentina y Uruguay. En materia de triangulación, tiene participación en programas con Japón-Brasil, Japón-Chile, BID-Chile, con Guatemala y Honduras, y con Alemania, hacia Salvador y Nicaragua. A nivel global, además de los ya mencionados programas que incluyen países no latinoamericanos, desarrolla iniciativas de triangulación con Francia, Austria y los Países Bajos, y destacan los avances con España para activar, con cada uno de ellos, una cooperación triangular. También se han realizado intercambios de experiencias de gestión transfronteriza con Perú, Ecuador, Panamá y Nicaragua.

RESPUESTAS Y ESTRATEGIAS DEL PNUD

3.1 ESTRATEGIA Y COORDINACIÓN DEL PNUD CON EL SNU

El SNU y el PNUD en el país⁴⁵. El Sistema de Naciones Unidas (SNU) de Costa Rica está integrado por 14 agencias. La función de Coordinador Residente del SNU es asumida por el Representante Residente del PNUD. Como líder del Equipo de País del SNU, el/a Coordinador/a Residente está a cargo de coordinar y apoyar la acción de sus miembros para fortalecer la calidad de la cooperación del sistema con el país. El Acuerdo Marco de Cooperación entre Costa Rica y el PNUD entró en vigor en agosto de 1973⁴⁶. Desde 1976, luego de su aprobación en la Asamblea Legislativa, tiene rango de Convenio Internacional. La acción del SNU en el país tiene como referente el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que se prepara cada cinco años en consulta con el Estado y rige para cada agencia (junto a los lineamientos de su propio Marco Normativo), incluido el PNUD.

Perfil del SNU: políticas y deliberación en un marco progresivo de consulta. La presencia del SNU en el país se ha dirigido principalmente a contribuir a la elaboración de políticas públicas con un enfoque de derechos y a la promoción del diálogo y la concertación; en particular, a través del apoyo a instrumentos de planificación

nacional, de estrategias y marcos de acción (tanto del Estado en su conjunto como a nivel sectorial). Cada agencia ha puesto en práctica esta orientación en su especialidad temática y el sistema lo ha hecho en iniciativas comunes. El SNU también ha acompañado al Estado costarricense en la adopción de compromisos e instrumentos de protección y la promoción de los derechos humanos y sus valores básicos. La cooperación del SNU y el PNUD con Costa Rica está basada en la Evaluación Común del País (CCA es su sigla en inglés)⁴⁷, cuya elaboración incluye una consulta participativa e información e indicadores de apoyo.

Aprendizaje conjunto en el SNU. El SNU utilizó en el 2006 un proceso de consulta similar al de 2000 para la programación del período posterior y en el 2007, durante la preparación, bajo nuevos lineamientos corporativos, del MANUD 2008-2012. Este documento recoge las prioridades del Gobierno costarricense y las emanadas de los ODM y de otros compromisos internacionales asumidos por el Estado. Tal como sucedió durante la reforma interna de las Naciones Unidas a nivel global, en la formulación del MANUD 2008-2012 en Costa Rica, se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento interno dirigido a incorporar el enfoque de derechos humanos en la programación conjunta y en la de cada agencia. Desde el año 2002, estos ejercicios

45 Los documentos consultados en este capítulo incluyen los informes anuales del Coordinador Residente (RCAR, por sus siglas en inglés) de 2002 a 2010 y documentos de diagnóstico y programación del SNU y el PNUD: CCA 2000; MANUD 2002-2007 y 2008-2012; CCF I y II; CPAP 2008-2012, así como presentaciones (formato Ppt) de la Oficina de Coordinación del SNU (2000-2010) y las páginas web del PNUD y el SNU de Costa Rica.

46 Acuerdo Marco del PNUD-Gobierno de Costa Rica, suscrito el 7 de agosto de 1973 y ratificado mediante Ley de la República N°5878.

47 El CCA (*Common Country Assessment*) es el diagnóstico conjunto que realiza el SNU y el Estado de Costa Rica. Sirve de base a la planificación de las agencias para el período entrante. En el período bajo examen, el SNU de Costa Rica formuló dos CCA (2000 y 2007).

de capacitación y de programación conjunta han permitido al SNU conformar una serie de grupos interagenciales temáticos y de tareas orientados a impulsar iniciativas comunes (p.ej., género, desastres, comunicaciones, estrategia de aprendizaje en VIH/SIDA, ODM, servicios comunes, además del Grupo Técnico).

La contribución del SNU y de cada agencia se estructura alrededor de las áreas de cooperación que el MANUD establece. En el último período (2008-2012), estas áreas son: Estilo de desarrollo inclusivo, sostenible y equitativo; Políticas públicas; Participación ciudadana; Medio ambiente sostenible; y Prácticas socio-culturales. Sobre la base de las áreas de cooperación acordadas en el MANUD, el SNU ha desarrollado programas conjuntos entre varias agencias que son implementados en el presente período mediante el Fondo Español de ODM del PNUD⁴⁸, entre los que figuran los siguientes:

1. **Cultura y Desarrollo:** impulso de la política intercultural y la diversidad cultural a través de la creación de espacios culturales y artísticos.
2. **Empleo, Juventud y Migración:** promoción del empleo y el emprendedurismo en los jóvenes mediante una ventanilla única.
3. **Construcción de la Paz:** conformación de redes de convivencia y comunidades sin miedo.
4. **Programa de Desarrollo y Sector Privado:** impulso de un modelo de competitividad para el encadenamiento productivo con énfasis en el turismo rural y la agroindustria en la región Brunca.

Aportes al cumplimiento de los ODM y de los compromisos del país. Los cuatro programas del Fondo ODM que el SNU convino con Costa

Rica (US\$17 millones por 3 años) significaron no solo un impulso importante al sistema en el país, sino que, además, acentuaron el compromiso del Estado y la prioridad que este brinda a objetivos fundamentales, como los del desarrollo humano. Así, el país incrementó los montos de contrapartida en cada programa (alrededor del doble de lo previsto originalmente), facilitando, al mismo tiempo, la ampliación del posible impacto. El SNU ha apoyado, igualmente, al país en la incorporación de los ODM en las políticas públicas y otros instrumentos del Estado, y en su divulgación entre la sociedad civil, en el ámbito académico y el sector privado. El SNU colaboró, asimismo, con el Estado para elaborar los Informes de País I y II de avance del cumplimiento de los ODM, y contribuyó a adaptar las metas a la situación nacional. Por su nivel de desarrollo, Costa Rica mostraba indicadores cercanos o acordes con las metas establecidas internacionalmente. El SNU apoyó el proceso de reconfiguración de las metas y las acciones para enfocarse en los grupos desfavorecidos o vulnerables.

Otro compromiso del país que ha recibido apoyo del SNU fue el proceso 2009 de Evaluación Periódica Universal (EPU) de Costa Rica, en el que contribuyó para i) la elaboración del informe interagencial que formó parte de la compilación que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) debía presentar en este marco; y ii) la formulación del Informe de País del Estado costarricense, brindando insumos⁴⁹. De modo similar, proporcionó insumos al Comité de la Convención de la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) para la revisión del informe de país sobre el cumplimiento de Costa Rica en este terreno⁵⁰. También se han hecho aportaciones

48 Ver. http://www.nacionesunidas.or.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=134.

49 La EPU es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en apoyo a su labor de supervisión. Se trata de la revisión, cada 4,5 años, de la situación de derechos humanos en cada país miembro. El país presenta su informe al Consejo, que –sobre esa base y la de un reporte consolidado de la OACDH (que incluye insumos de ONG locales)– elabora un informe final con recomendaciones para el Estado y la revisión del cumplimiento respecto al informe del proceso anterior. La OACDH (OHCHR, por sus siglas en inglés) es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

50 Para los períodos 1998-2002, 2002-2003 y 2003-2007, considerados respectivamente por el Comité en 2003 y 2011.

respecto a la Convención sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, p. ej., para el Informe del Estado costarricense sobre su seguimiento⁵¹.

Base de apoyo para la labor y la coordinación del SNU.

La función de coordinación del SNU cuenta con un equipo de apoyo dirigido por el/la Coordinador/a Residente, que comprende las áreas de comunicación, monitoreo y seguimiento. Su labor se ha dirigido a facilitar la coordinación interna y el posicionamiento del SNU y de los temas y valores que auspicia (p. ej., a través de campañas de difusión). El SNU forma parte del modelo de Oficina Conjunta, mediante el cual algunas agencias comparten instalaciones (el UNFPA, el UNICEF y el PNUD)⁵², lo que ha permitido estrechar la cooperación interagencial. Los Programas Conjuntos actuales han contribuido a dinamizar el proceso y los instrumentos de coordinación entre las agencias participantes, especialmente a través de la unidad de monitoreo y de la plataforma de datos SICON (Sistema de Información para la Convergencia) en la web. El SICON incluye una herramienta de administración, que es utilizada por los programas conjuntos para ofrecer información detallada sobre sus actividades y productos con el fin de orientar las decisiones de sus responsables, coordinar acciones conjuntas, intercambiar productos y recursos, evitar la duplicidad de esfuerzos e identificar oportunidades⁵³. Esta herramienta también fue diseñada con una perspectiva de ayudar a fortalecer la coordinación del SNU; la oficina de la actual Coordinadora Residente señala que más adelante será utilizada para el monitoreo y evaluación del futuro MANUD.

3.2 PROGRAMA Y ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA DEL PNUD

3.2.1 CONTEXTO Y MARCO DE OPERACIÓN 2002-2010

Los instrumentos estratégicos del PNUD se han ido ajustando a la evolución de enfoques que ha tenido lugar tanto en el PNUD a nivel global como en la ONU para reorientar la misión y fortalecer los resultados.

Como ya se ha indicado, el marco bajo el cual opera en el país el SNU es el MANUD. Los documentos de planificación global del PNUD son: el Marco Multianual de Financiamiento (MYFF), que, para el período evaluado, son dos: 2000-2003 y 2004-2007; y el Plan Estratégico del PNUD 2008-2011. A nivel de país, se han utilizado los siguientes documentos de planificación: el Marco de Cooperación 2002-2006, extendido al 2007 (CCF II) y el Documento de Programa de País 2008-2012 (CPD). Entre el 2004 y el 2007, la acción del PNUD-CR también se guió por la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del PNUD para los años 2005-2006, que fue actualizada y extendida hasta el año 2007. Esta herramienta de planificación reemplazó al CCF II, lo que se relaciona con una etapa de cambios continuos, estructurales y gerenciales que vivió la organización a partir del año 2000.

La tabla 3 presenta el conjunto de instrumentos que rigen la intervención del PNUD-CR en el período evaluado y su alineamiento con los instrumentos de planificación nacionales, del SNU y del PNUD.

51 Mediante los Informes del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica (producidos por UNICEF/UCR desde el año 2000). Los mencionados Informes de país (1998-2003 y 2002-2007) fueron considerados por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en 2005 y 2011.

52 Este programa se inició en el año 2003. Originalmente, Costa Rica debía formar parte del programa “One UN”, una iniciativa surgida en la sede central de la ONU y orientada a avanzar en la armonización y unificación de procesos entre las agencias de un país. La iniciativa no llegó a oficializarse y finalmente se desestimó.

53 <http://www.pcconvergencia.com/User/texto.aspx>

Tabla 3. Marco de Planificación del PNUD-Costa Rica, 2002-2011⁵⁴

Ámbito	Ciclo Programático	
	I (2002-2007)	II (2008-2012)
Gobierno de Costa Rica	PND 1998-2002 PND 2002-2006 PND 2006-2010	PND 2006-2010 PND 2011-2014
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	MYFF I 2000-2003 MYFF II 2004-2007	Plan Estratégico del PNUD 2008-2011
Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica (SNU)	MANUD 2003-2007	MANUD 2008-2012
PNUD-Costa Rica	Segundo Marco de Cooperación Conjunta 2002-2006 (CCF II) [Estrategia 2005-2006, actualizada al 2007]	Documento del Programa para el País 2008-2012 (CPD)
PNUD-Costa Rica con el Gobierno de Costa Rica		Plan de Acción para el Programa para el País 2008-2012 (CPAP)

3.2.2 REESTRUCTURACIÓN Y REPOSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD EN COSTA RICA

Los primeros años de la década del 2000 constituyeron un momento en el que se sufrieron los efectos de una considerable reducción de fondos que afectó al programa y la organización⁵⁵. Además, surgió una diferencia de interpretaciones a raíz de una breve experiencia de costos compartidos con el Gobierno (*cost-sharing*)⁵⁶ que afectó la imagen del PNUD.

En el 2001, tuvo lugar en Costa Rica una revisión de la estructura organizativa de la Oficina para adaptarla a la nueva visión del PNUD global, similar a la realizada en otros países por lineamiento corporativo. Luego, el PNUD-CR emprendió una reestructuración adicional para adecuarse a las nuevas prioridades y a un contexto de restricción financiera.

Los sucesivos procesos de reestructuración conllevaron cambios significativos en la organización para hacer frente a la coyuntura. A la vez, se emprendió un esfuerzo amplio para reconfigurar el programa, centrándolo en los contenidos de desarrollo humano y adecuando la organización de la Oficina a este fin y a la realidad también cambiante del país.

Breve aplicación del modelo de costos compartidos

Durante algunos años, la Oficina de País había intentado introducir esta modalidad de ejecución, pero enfrentaba restricciones normativas y resistencias en algunos sectores. En 1999, por primera vez, el PNUD concretó este tipo de acuerdos de administración de fondos nacionales en Costa Rica, con lo que se iniciaron proyectos con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

54 El equipo de evaluación no tuvo acceso al documento del MANUD 2003-2007, pero sí a su marco de resultados a través de los informes anuales de resultados incluidos en los RCAR del período.

55 En el año 2000, la compleja situación de la Oficina incluía la falta de una línea de proyectos prospectivos (“sin *pipeline*”), una estrechez de recursos para ejecutar los proyectos en curso y para sostener la Oficina, y dificultades en la operación misma de la Oficina. Cf. Presentación “El PNUD Costa Rica” (PnudCos_Elena.ppt, junio 2000).

56 Es un modelo de movilización de recursos centrado en la prestación de servicios de administración para el desarrollo. Uno de los objetivos de la sede del PNUD es que la operación de las Oficinas de País incluya la ejecución de recursos públicos del país (*cost-sharing*) a fin de fomentar la apropiación de las iniciativas y el fortalecimiento de capacidades.

Sin embargo, surgieron dificultades legales, pues el Estado (sobre todo, la Contraloría) y el PNUD tenían lecturas diferentes respecto a las normas y los procedimientos que debían regir la ejecución de proyectos⁵⁷. Asimismo, se renovó la oposición de algunos sectores y hubo denuncias en la prensa, que se conjugaron con una predisposición negativa en la opinión pública sobre la intermediación de la cooperación internacional en la administración de fondos estatales. La amplia divulgación mediática que tuvo este tema afectó negativamente la imagen del PNUD. La Oficina de País continuó presentando documentación legal para superar las diferencias en la interpretación y finalmente, en el 2005, se tomó la decisión de no administrar más fondos estatales.

Reposicionamiento a partir del contenido programático

A fines de 2002, el PNUD inició un esfuerzo de reposicionamiento sobre la base de su contenido sustantivo, que se consolidó claramente en la Estrategia 2005-2007. Junto al reflatamiento cualitativo y organizacional, en lo externo, se inició una labor de acercamiento al Estado y a la sociedad. La nueva estrategia incluyó la incorporación de un equipo de comunicación y promoción dirigido a apoyar tanto la labor general de incidencia del PNUD como a las áreas y las actividades del Programa. Con este apoyo, en los años siguientes, el PNUD centró su intervención y su imagen pública en sus contribuciones sustantivas, visibilizando particularmente el desarrollo humano, como se verá en el capítulo siguiente. Ya para el año 2005, el PNUD había logrado una renovada presencia en foros temáticos y de políticas públicas, y en alianzas y acciones de cooperación con el Estado costarricense y con círculos académicos y de la sociedad civil.

En el segundo ciclo programático examinado y durante la administración de la actual Representante Residente, este foco estratégico se ha mantenido y revitalizado desde la perspectiva medioambiental, como se verá en la sección siguiente. El esfuerzo estratégico está dirigido a complementar el fortalecimiento del enfoque de desarrollo humano, acentuando los aspectos sustantivos (consecuencias en términos de desarrollo humano) y la incidencia de los contenidos y los valores de sostenibilidad ambiental a nivel de políticas públicas y compromisos del Estado. De esta manera, se ha operado un nuevo impulso estratégico que atiende tanto las condiciones financieras restrictivas como el contexto de oportunidades y se busca llevar hacia adelante, sobre esa base, el reposicionamiento iniciado en el ciclo anterior.

Estructura del programa y definición de los resultados de desarrollo (outcomes)

Entre el primer ciclo de programación examinado en esta evaluación (2002-2007) y el segundo (2008-2012), se operó el mencionado cambio de orientación en el programa, expresado en los nuevos contenidos y en la transversalización del enfoque de desarrollo humano. En la configuración del programa por áreas se incorporaron los lineamientos del PNUD a nivel global.

La tabla 4 resume el perfil de las áreas de programa según la definición establecida por el PNUD a nivel mundial y la Oficina de País durante el período, y presenta los cambios que se produjeron en la definición de las áreas de programa en 2005. La Estrategia 2005-2007 estableció, así, nuevas áreas programáticas que desplazaron a las planteadas inicialmente en el CCF II.

57 Según la Estrategia 2005-2007, a partir de 1998, el PNUD-Costa Rica llegó a la vez a acuerdos verbales con representantes del Gobierno y la Contraloría: en virtud de ellos se firmaron convenios (marco o específicos) de cooperación *aparte* de los PRODOC (Documentos de Proyecto) incluyendo el requerimiento de refrendos adicionales por parte del Estado. Los PRODOC son los únicos instrumentos que el Acuerdo Básico contempla y, por tanto, que son vinculantes para el PNUD. Pero, como PNUD-CR no había objetado ni a los convenios ni al refrendo, la Contraloría interpretó que los acuerdos de cooperación debían considerarse como contratos sujetos a la normativa costarricense y sus consiguientes procedimientos. Este es el punto central en discrepancia pues, en contraste, para el PNUD prima el Acuerdo Básico, que tiene estatus de Convenio Internacional y solo está sujeto a la Constitución de Costa Rica. Cf. PNUD-Costa Rica (2006), "Estrategia 2005-2007", pp. 15-17.

Tabla 4. Áreas temáticas por ciclo programático			
Ciclo I (2002-2007)		Ciclo II (2008-2012)	
2002-2006 CCF2 MYFF	2005-2007 Estrategia 2005-07 PNUD-CR PNUD Atlas	PNUD Atlas	CPD PNUD-CR
Reducción de la pobreza	Reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM	Reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM	Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social*
			Desarrollo humano**
Medio ambiente y energía	Energía y medio ambiente	Energía y medio ambiente	Ambiente, energía y gestión de riesgo
	Prevención y Recuperación de Crisis	Prevención y Recuperación de Crisis	
Gobernabilidad democrática	Gobernabilidad democrática	Gobernabilidad democrática	Democracia y gobernabilidad
Tecnologías de la información para el desarrollo	VIH/SIDA	VIH/SIDA	Igualdad y equidad de género**
	Temas transversales	Temas transversales	Otros temas transversales
	Desarrollo humano	Desarrollo humano	Derechos humanos y sostenibilidad
	Género	Género	VIH/SIDA

* Incorpora VIH/SIDA. ** Área programática y tema transversal.

En dicha tabla se ve que para la segunda parte del ciclo 2002-2007, la definición corporativa de las áreas temáticas introdujo “Prevención y recuperación de crisis” y “VIH/SIDA”. Las áreas programáticas efectivas del PNUD-Costa Rica en el segundo ciclo (2008-2012) muestran ciertas diferencias en este respecto. Así:

- 1) Ambiente, energía y gestión de riesgo subsumió el tema de prevención/recuperación de crisis;
- 2) Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social incorporó VIH/SIDA;

además, se tiene como áreas específicas de acción a:

- 3) Desarrollo Humano;
- 4) Democracia y gobernabilidad; y
- 5) Género.

Desde la perspectiva sustantiva, un elemento adicional (subrayado más abajo) es que el tema de seguridad ciudadana con enfoque de desarrollo humano pasó a tener un espacio muy importante en el programa desde la formulación de la Estrategia 2005-2007.

Los nuevos contenidos se expresan mejor en la definición de los resultados estratégicos de desarrollo (en los documentos en inglés, el PNUD utiliza el vocablo *outcomes*⁵⁸ para estos resultados). La tabla 5 detalla los resultados de desarrollo esperados para cada período programático: Ciclo I (2002-2007) y Ciclo II (2008-2012).

Los resultados de desarrollo (*outcomes*)

El marco de resultados esperados que rige para el Programa de País durante el período es

58 El vocablo inglés *outcome* denota un resultado agregado desde una perspectiva más amplia que *output* (producto directo de un proyecto o actividad). *Outcome* expresa el sentido del término “resultado estratégico de desarrollo” en el contexto de esta evaluación.

Tabla 5. Resultados de desarrollo (outcomes) esperados del Programa de País en los Ciclos I y II

Ciclo I	
RESULTADO 1	Diálogo nacional sobre gobernanza responsable y democratización entablado.
RESULTADO 2	Capacidades y alianzas de actores de gobernanza local rural y urbana desarrolladas para la formulación de políticas, provisión de servicios y manejo de recursos.
RESULTADO 3	Marco de gobernabilidad del agua considerado a nivel nacional.
RESULTADO 4	Mayor acceso a servicios de energía, electricidad o combustibles más limpios.
RESULTADO 5	Gobiernos y comunidades locales con poder para un mejor manejo de la biodiversidad y los servicios del ecosistema.
RESULTADO 6	En desuso. Centros de servicio de PNUD proporcionan servicios eficientes y transparentes a una serie de actores nacionales: <i>outcome</i> no asociado a un resultado principal*.
RESULTADO 7	Cumplimiento con los calendarios de retiro de las SAO del Protocolo de Montreal.
RESULTADO 8	IDH elaborado, abordando el tema de prioridad nacional.
RESULTADO 9	Eventos y diálogos nacionales acerca de temas principales de desarrollo organizados.
RESULTADO 10	Agenda nacional de gobernabilidad sobre reforma del Estado, descentralización, participación y partidos políticos y responsabilidad con enfoque de desarrollo humano promovida por actores clave.
Ciclo II	
RESULTADO 11	Favorecer la adopción de los principios que sustentan el DH en la planificación y evaluación nacional.
RESULTADO 12	Fortalecer las capacidades de generación y uso de información y conocimiento sobre el DH en Costa Rica
RESULTADO 13	Apoyar procesos dirigidos a adecuar el papel y funcionamiento del Estado al contexto nacional, regional e internacional.
RESULTADO 14	Promover procesos de deliberación nacional o diálogo social.
RESULTADO 15	Promover la discusión y la profundización del concepto de DH e impulsar la distribución equitativa de la riqueza y de oportunidades en el ámbito nacional y regional.
RESULTADO 16	Contribuir al fortalecimiento institucional y al aumento de las capacidades de los actores relevantes en el sector de ambiente y energía.
RESULTADO 17	Fortalecer mecanismos de prevención, adaptación y mitigación del cambio climático.
RESULTADO 18	Asistir en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema nacional de gestión de riesgo.
RESULTADO 19	Apoyar procesos de elaboración, implementación y evaluación de normas y políticas para la igualdad y la equidad de género.
RESULTADO 20	Apoyar procesos dirigidos al empoderamiento y la autonomía de las mujeres.

* El centro de servicio del PNUD Costa Rica es el sistema de atención de contrapartes, proveedores y contratistas. También ofrece atención en línea; ver: http://www.pnud.or.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=14

Fuente: Documentos de programación del PNUD-CR.

ponderado en cuanto a número (10 en cada ciclo). De un ciclo al otro, la distribución entre campos temáticos es más equilibrada en cantidad. En el segundo ciclo, se asignan tres resultados a Desarrollo Humano y Pobreza (11 y 12; 15), frente a dos en el ciclo anterior (2 y 8). En la temática de Ambiente hay dos resultados (16, 17), y uno en Gestión de riesgo (18), frente a los cuatro previos (3, 4, 5, 7). En la actualidad, en el área de Gobernabilidad, hay dos resultados (13, 14), además de dos relativos a Género (19 y 20), mientras que en el ciclo anterior había tres para Gobernabilidad (1, 9, 10). El resultado 6 refiere a la calidad de los procesos y servicios de la Oficina de País; en términos efectivos, incluía iniciativas de las diversas áreas temáticas que, muchas veces, se reubicaban después con una congruencia más aparente⁵⁹. La nueva distribución refleja la racionalidad introducida en el proceso de reestructuración de la Oficina y del Programa.

Respecto al contenido, se observa un grado bastante alto de generalidad en la formulación de los resultados, salvo para los del tema medioambiental y el INDH en el primer período. Esta generalidad se traduce en un cierto grado de superposición entre un resultado y otro, pues se alude a grandes procesos o temas; por ejemplo, los resultados 13 y 15 podrían subsumir la mayoría de los demás. En ese sentido, la formulación no es suficientemente precisa y las fronteras entre los resultados no están muy definidas⁶⁰.

3.2.3 MODELO DE FINANCIAMIENTO DE LA OFICINA DEL PNUD

Toda oficina nacional del PNUD recibe una partida financiera correspondiente a los aportes

que cada país sufraga como Estado parte de esta organización. En el caso de Costa Rica, la Oficina de País ha canalizado dicho aporte en una proporción promedio de entre el 4% y el 6% de su presupuesto anual durante el período 2002-2011. Al margen de esto, el Estado no aporta fondos dirigidos a cubrir los costos de la gestión del PNUD en el país como sucede en otros países⁶¹.

El último año en el que se incorporaron recursos provenientes del Estado fue 2003. En el 2005, todos los recursos financieros destinados a la ejecución del PNUD-CR eran de fuentes propias o de donantes multilaterales o bilaterales. El hecho de no contar con ingresos nacionales ha tenido implicaciones para el financiamiento del PNUD durante el período evaluado. Para poder complementar los fondos que le permitieran cumplir con su mandato en Costa Rica, la Oficina tuvo que buscar financiamiento externo de agencias multilaterales y bilaterales o de la sede del PNUD.

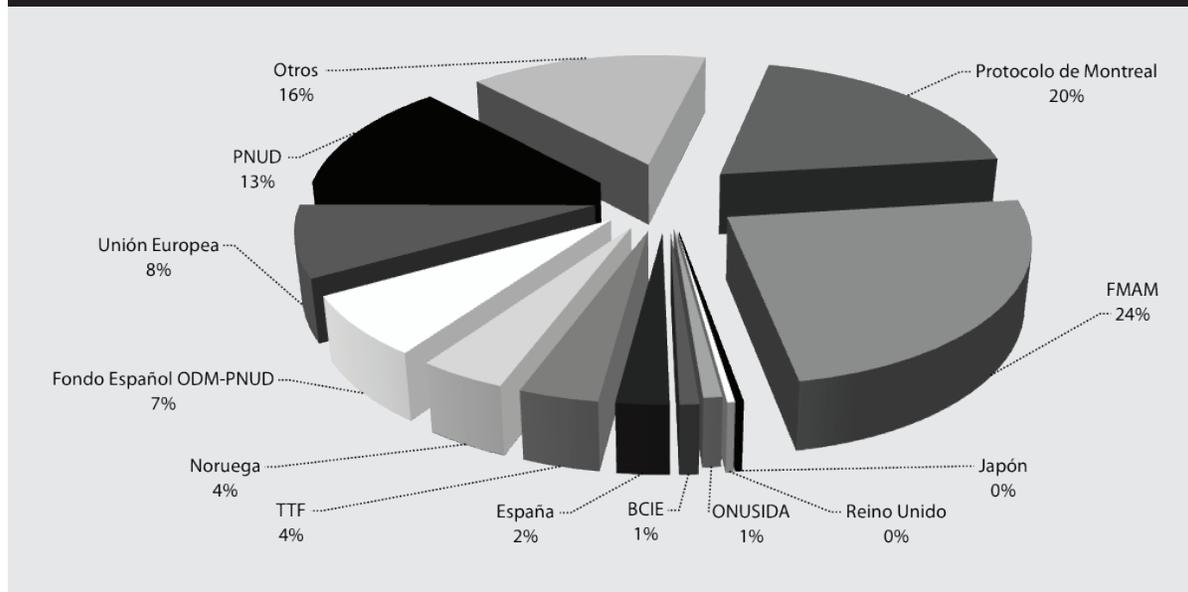
Según las estadísticas disponibles sobre los donantes, en el período 2006-2010, la mayor fuente de financiamiento del PNUD fue el FMAM, con un 24% del total; seguido por el Protocolo de Montreal, con un 19,4%; la sede del PNUD, con un 13%; la Unión Europea, con un 8,3% y el Fondo Fiduciario PNUD/España para el logro de los ODM, con un 7%. Entre los financiadores adicionales están los Gobiernos de Japón, Noruega, España y Reino Unido, así como agencias multilaterales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica. En 2009 y 2010, los proyectos financiados con recursos del FMAM y del Protocolo de Montreal se han

59 Esto fue un factor de complejidad, para el equipo de evaluación, en el seguimiento de la correspondencia entre proyectos y resultados (*outcomes*).

60 Debe notarse que este rasgo se traslada al MANUD a través de los resultados incluidos en él por el PNUD-CR desde el marco del Programa de País.

61 En América Latina, donde la caída de los fondos propios del PNUD ha sido más acentuada que en otras zonas del mundo, este crecimiento de los fondos complementarios (no propios) vino aparejado en algunos países de un aumento exponencial del cofinanciamiento por parte de los Gobiernos. Hay oficinas del PNUD que tienen un modelo mixto, caracterizado por un equilibrio relativo en las fuentes de financiamiento, hay modelos con preponderancia de cofinanciamiento por parte del Gobierno (utilizados en Brasil, Venezuela y Argentina) y modelos esencialmente basados en fondos propios o de origen externo, ajeno al Gobierno nacional (Nicaragua y Costa Rica). Incluso hay los que, ante el pasaje a estatus de país contribuyente neto (*NCC, Net Contributor Country*) y la posibilidad del retiro del PNUD, el Gobierno ha asumido una parte significativa de sus costos (México) y otros en los que el Gobierno ha asumido todos sus costos, como Trinidad y Tobago.

Gráfico 6. Porcentaje de ejecución financiera por donante, 2006 - 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD-CR, web: <http://www.pnud.or.cr/> (PNUD en Costa Rica - Financiamiento y Ejecución)

reducido sustancialmente. En el capítulo 4 se abordará con más detalle el área de ambiente.

La falta de participación del Gobierno en el actual modelo de financiamiento de la Oficina del PNUD en Costa Rica pone al PNUD en una situación vulnerable dado que la tendencia actual y a medio plazo en el país, así como en toda América Latina, es la disminución paulatina de los fondos provenientes de donantes bilaterales. Cabe mencionar que la Oficina de País mantiene una reserva monetaria adecuada con miras a su sostenibilidad, pero ello no elimina la vulnerabilidad asociada a los factores mencionados.

En este sentido, el PNUD-CR es consciente de la necesidad de reconfigurar su modelo de financiamiento, pero también de los peligros a enfrentar

respecto a la modalidad de cofinanciamiento. El Gobierno de Costa Rica también lo es, por su parte, respecto a la vulnerabilidad del PNUD en su país y ha mostrado disposición para abordar el problema. En su discurso en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2011⁶², la presidenta Laura Chinchilla expresó su preocupación por la continuidad del trabajo del sistema y del PNUD a favor del desarrollo en Costa Rica.

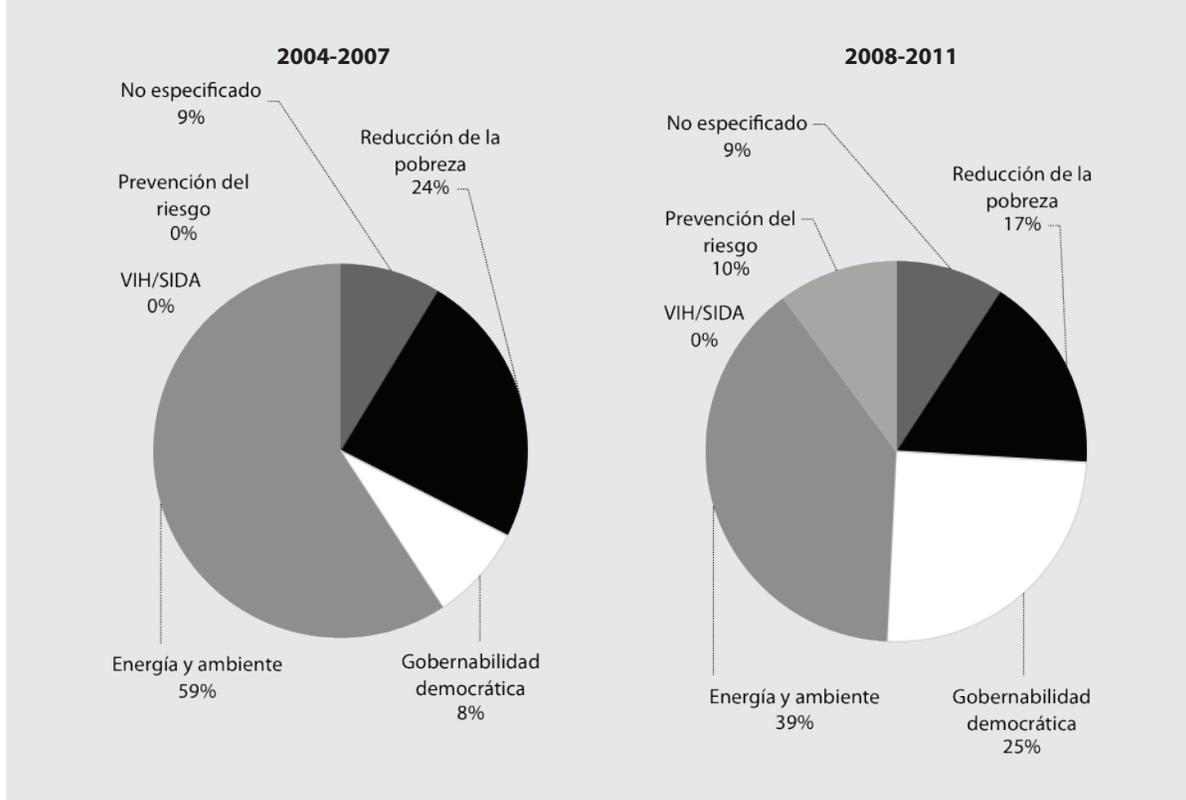
3.2.4 ASPECTOS PRESUPUESTARIOS Y FINANCIEROS

De acuerdo con la información registrada en el sistema Atlas⁶³, el volumen financiero del Programa se incrementó en cierta medida entre el 2004 y el 2010. La distribución financiera según áreas (gráfico 7) muestra que el mayor monto

62 Debate General, LVI sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 22 de septiembre de 2011.

63 La introducción del sistema Atlas en el año 2004 permite disponer de series anuales comparables de estadísticas a partir de ese año. Para el período 2004-2010, en el Atlas hay registrados proyectos que no están bajo un rubro temático específico, representando alrededor de 9% del presupuesto programático y 11% de la ejecución. Para el año 2010, estos porcentajes son mayores (24% y 19% respectivamente), por lo que se puede considerar que incluyen proyectos de las áreas temáticas aún no clasificados bajo el rubro que realmente les corresponde y que las cifras del año 2010 para las áreas aparecen aquí subestimadas. NB: Esta apreciación se corrobora con información posterior sobre la ejecución del gasto programático (ver nota siguiente).

Gráfico 7. Tendencia en la distribución del presupuesto programático por áreas (recursos propios [core] y complementarios [non core])



Fuente: "Executive Snapshot v 4.5", 15 de marzo de 2011

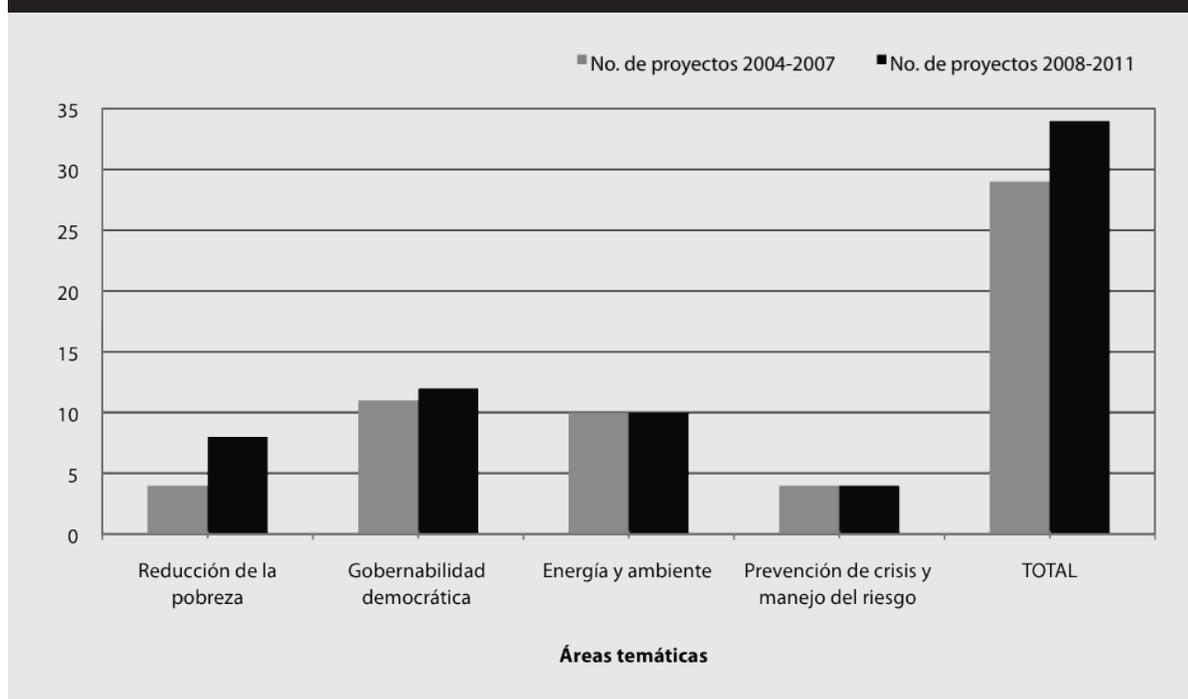
presupuestario en el período corresponde a los proyectos de medio ambiente, asumidos e implementados sobre todo en el primer ciclo.

El gráfico 8 muestra el número de proyectos por área, con las salvedades mencionadas respecto a los proyectos cuya área temática no se ha especificado.

Los datos presupuestarios muestran una evolución hacia un equilibrio mayor entre áreas, debido principalmente al tema de seguridad (gobernabilidad) y, en menor medida, a prevención del riesgo. El gráfico 9, basado en datos del Atlas a marzo de 2011, muestra el incremento de los fondos asignados a los proyectos de gobernabilidad y prevención del riesgo. También indica que el presupuesto de reducción de la pobreza y ODM

es ligeramente menor. Igualmente, se observa una disminución presupuestaria en el área de energía y ambiente en el año 2009 (con un patrón similar en la ejecución, perceptible en el gráfico 8 y la tabla 6). Esto se explica especialmente por dos factores: i) la desagregación a partir de 2008 de los datos de prevención del riesgo, que hasta ese año se contabilizaban en el área ambiental; y ii) la fase de cierre de cuatro proyectos grandes (con recursos del Protocolo de Montreal y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial) —los años de mayor reducción son los de las fases finales de los proyectos de mayor presupuesto (Alternativas al bromuro de metilo y el de Eficiencia energética, con US\$ 4,85 y US\$ 2,18 millones respectivamente), a los que, a partir del 2010, les restaba ejecutar solo el 12-14% de su presupuesto total.

Gráfico 8. Número de proyectos por área temática y por ciclo (2004-2007 y 2008-2011)



Fuente: PNUD, "Cuadro de mando Integral" (*Balanced Scorecards*), marzo de 2011.

Los datos actualizados de la Oficina de País⁶⁴ registran un presupuesto en 2010 de US\$2,02 millones para Ambiente y energía, semejante a los de las carteras de Gobernabilidad democrática y Prevención del riesgo. Cabe mencionar que el monto presupuestado para el 2011 –fuera del marco temporal de evaluación, pero relevante aquí– es de US\$ 2,7 millones. Los mismos criterios aplican respecto a la ejecución presupuestaria del área, referida a continuación.

Las cifras presupuestarias pueden contrastarse con la evolución de la ejecución presupuestaria por área temática en función de cada ciclo programático, presentada en la tabla 6 y en el gráfico 10⁶⁵. Entre 2004 y 2007, el mayor volumen de ejecución

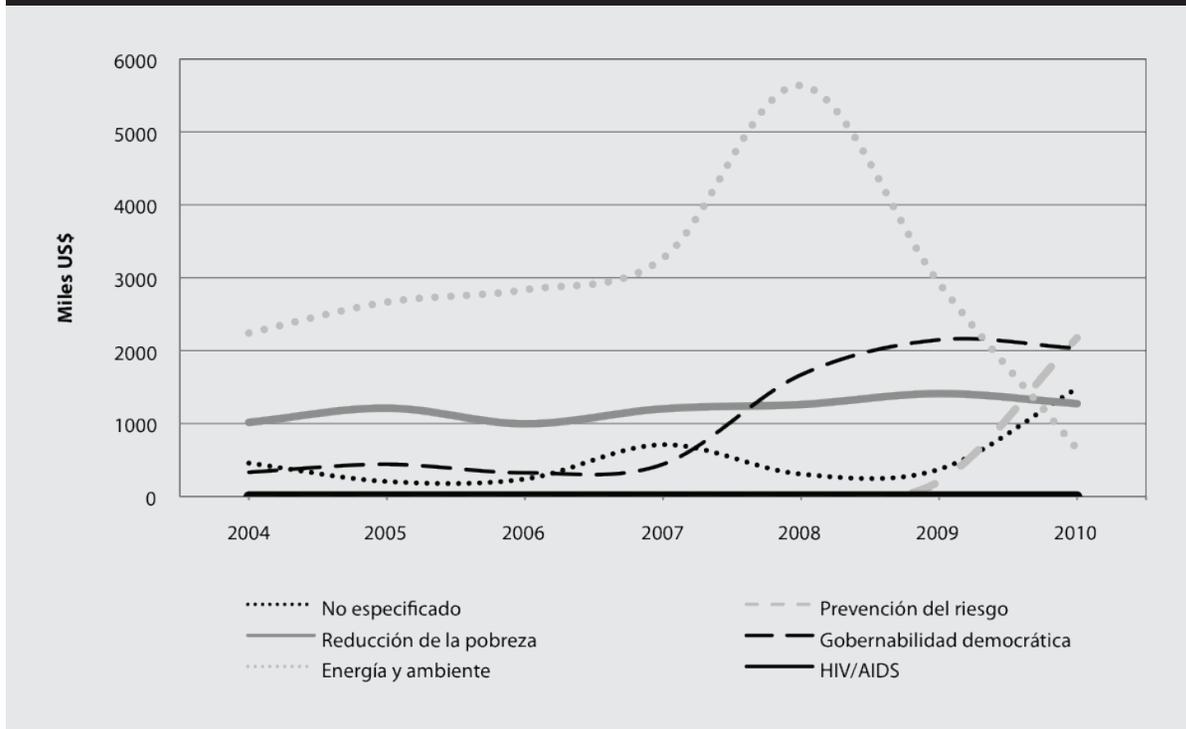
correspondió al área de Medio ambiente. En el ciclo siguiente, se ve un mayor equilibrio entre las áreas –aun así la subestimación registrada en el 2010 afectó más a ambiente– a juzgar por los datos de la ejecución del 2009.

Los cambios relativos a la magnitud de cada área temática (actividades y presupuesto) han sido, en parte, intencionales puesto que el PNUD quería reforzar su aporte al desarrollo del país en las áreas de reducción de la pobreza y gobernabilidad (especialmente con el tema de seguridad). Pero la tendencia presentada en el programa también es consecuencia de la necesidad de la Oficina de recurrir a los fondos del mercado externo de financiamiento. Esta coyuntura es abordada desde

64 Los datos actualizados fueron proporcionados en noviembre 2011, cuando ya estaba concluido el análisis y prácticamente cerrada la evaluación. El equipo de evaluación procedió a contrastarlos con los datos trabajados. Los datos actualizados no alteraron las interpretaciones, hallazgos ni conclusiones de la evaluación, pero se agregaron algunas precisiones al texto y se creó el anexo 1 con la versión actualizada de la tabla 6 y el gráfico 10 para ofrecer la información más completa existente hasta la fecha.

65 Ver Anexo 1, que contiene los equivalentes a la tabla 6 y el gráfico 10 con los datos para 2010 actualizados a una fecha posterior.

Gráfico 9. Evolución del presupuesto programático por área temática



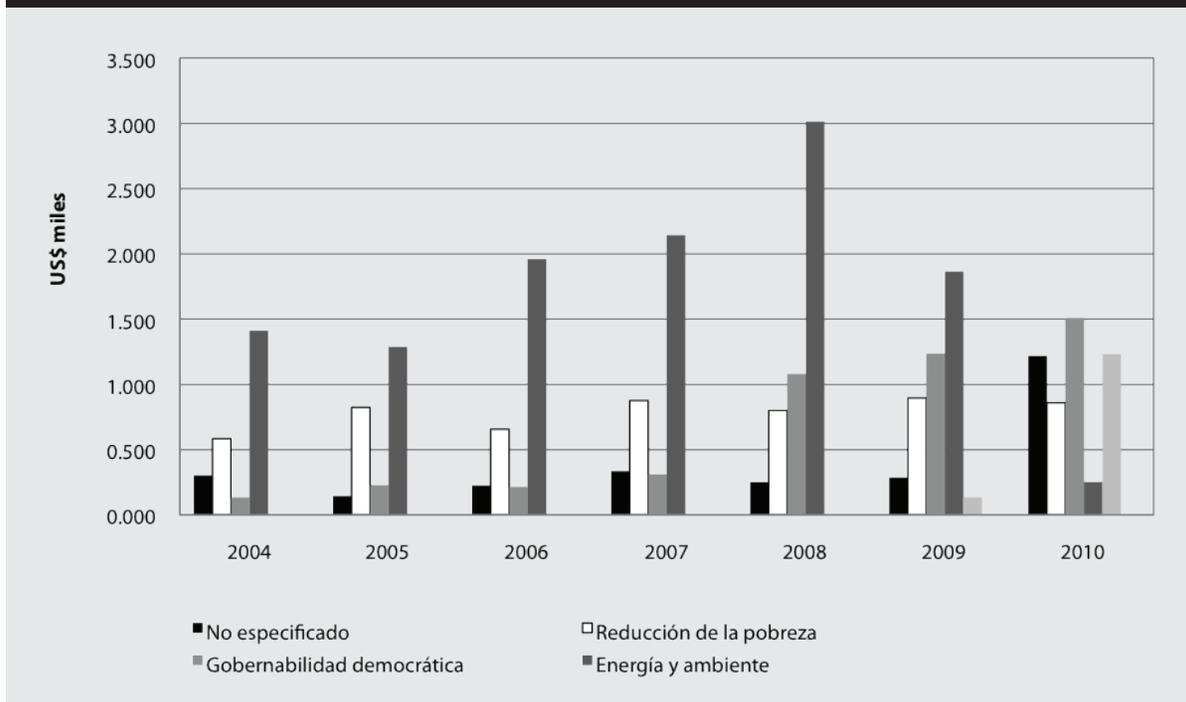
Fuente: PNUD-Atlas, Executive Snapshot v 4.5, 15 de marzo de 2011

Tabla 6. Ejecución financiera de las áreas programáticas por año, 2004-2010 (miles de US\$)

Rubro Área temática	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004- 2007	2008- 2010	2004- 2010	% del programa total
No especificado	302	144	225	335	250	286	1.217	1.006	1.753	2.759	10,50%
Reducción de la pobreza	585	825	658	877	801	897	860	2.945	2.558	5.503	20,94%
Gobernabilidad Democrática	134	229	215	310	1.080	1.236	1.508	888	3.824	4.712	17,93%
Energía y Ambiente	1.412	1.287	1.960	2.143	3.014	1.864	251	6.802	5.129	11.931	45,42%
Prevención del riesgo	0	0	0	0	0	135	1.235	0	1.370	1.370	5,21%
VIH/AIDS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Total	2.433	2.485	3.058	3.665	5.145	4.418	5.071	11.641	14.634	26.275	100%

Fuente: PNUD-Atlas, Executive Snapshot v 4.5, 15 de marzo de 2011

Gráfico 10. Ejecución financiera de las áreas, 2004-2010



Fuente: PNUD-Atlas, *Executive Snapshot* v 4.5, 15 de marzo de 2011

un punto de vista estratégico durante el segundo período examinado, con el objetivo de hacer del área de ambiente un segundo pilar programático y aprovechar las oportunidades de financiamiento para ampliar el enfoque sustantivo de PNUD. En ese sentido, se ha buscado activamente dicho financiamiento a la vez que alianzas con el Estado. Este proceso se ha concretado de forma progresiva, especialmente a través de la consecución de fondos concursables. Para el fin del período, el PNUD había pasado a ser un socio principal del Estado en materia ambiental y el área se encaminaba a un repunte significativo⁶⁶.

Asimismo, el PNUD-CR ha aprovechado ampliamente las oportunidades de financiamiento de fondos fiduciarios temáticos (concurables y abiertos a escala mundial) manejados por

la sede (los *Thematic Trust Funds* o TTF, por sus siglas en inglés⁶⁷), que han constituido una base muy significativa del sostenimiento de su trabajo.

Según la política corporativa del PNUD, la ejecución de sus proyectos debe estar preferentemente en manos de instituciones nacionales a fin de fomentar la apropiación nacional y el desarrollo de capacidades. Sin embargo, el PNUD, en cumplimiento de su mandato de promover el desarrollo humano del país, también toma iniciativas propias y las ejecuta directamente. Por lo tanto, se distingue entre los proyectos ejecutados por agencias nacionales (NEX/NIM, *national execution/national implementation*) y los proyectos ejecutados por el PNUD (DEX/DIM, *direct execution/direct implementation*). La ejecución nacional (NEX/NIM) puede incluir la utilización

66 El monto presupuestado para el 2011 era de US\$ 2,7 millones. Los proyectos pendientes de ejecución ya aprobados (*hard pipeline*) para los siguientes años representan un total de US\$ 8,7 millones; hay otros proyectos en trámite (*soft pipeline*) por alrededor de US\$12 millones.

67 Recursos propios del PNUD o fondos dedicados a un tema específico asignados al PNUD por países donantes.

Tabla 7. Ejecución financiera del PNUD-CR, 2002-2010 (US\$)

Periodo	Monto Proyectado	Monto Ejecutado	% Ejecución
2002	4.000.000	3.500.000	87,50%
2003	3.500.000	2.800.000	80,00%
2004	3.000.000	2.433.000	81,10%
2005	3.000.000	2.485.000	82,83%
2006	3.000.000	3.058.000	101,93%
2007	4.000.000	3.665.000	91,63%
2008	5.000.000	5.332.000	106,64%
2009	4.750.000	4.521.000	95,18%
2010	5.600.000	5.093.000	90,95%
Totales	35.850.000	32.887.000	91%

Fuente: PNUD-Costa Rica, Gerencia de Operaciones.

de servicios, normas y procedimientos de administración que el PNUD pone a disposición de la entidad nacional –sea esta pública o privada–, con la respectiva compensación por el costo administrativo (que suele variar de 3% a 7 %). Esta modalidad se aplica ampliamente en otros países latinoamericanos y es empleada por otras agencias de la ONU.

En Costa Rica, como se ha indicado anteriormente, la modalidad **NEX/NIM con gestión administrativa del PNUD**, fue discontinuada a partir 2003, durante el primer ciclo examinado en esta evaluación. En ese ciclo, la mayor proporción de proyectos correspondió a la categoría NEX/NIM, ejecutada por agencias nacionales bajo normas del PNUD. En el segundo ciclo, la aplicación de la modalidad DEX/DIM aumentó respecto al primero.

Ejecución financiera y recuperación de costos

La ejecución del gasto referente a proyectos de la Oficina ha aumentado a lo largo del período. El nivel promedio anual en el período 2002-2007 fue de US\$2,9 millones, mientras que entre 2008 y 2010 ha sido de US\$ 4,9. Las cifras de la

recuperación de costos registradas por la Oficina de País en el sistema Atlas indican que ha habido un flujo promedio de US\$60.000 anuales. Lo que resulta significativo es que se haya podido mantener permanentemente un nivel de recuperación de costos (a pesar de las restricciones financieras) y, también, que su nivel haya sido tan reducido, dada la dimensión importante del programa mediante el cual el PNUD-CR desarrolla su cooperación con Costa Rica.

Monitoreo y evaluación

La Oficina aplica los lineamientos básicos de la gestión para resultados y de los enfoques de las Naciones Unidas y el PNUD corporativo –con relativa eficiencia estos últimos, pero no de modo tangible e integral en lo primero. Los documentos de proyecto utilizan marcos lógicos, pero no siempre usan herramientas de medición tales como líneas de base, indicadores e informes periódicos centrados en la consecución de efectos inmediatos y resultados de desarrollo. Los oficiales de programa están altamente involucrados en el día a día de las intervenciones; sin embargo, siendo un plantel pequeño, generalmente debe distribuirse en una multiplicidad de proyectos. Si bien se han realizado detallados planes de evaluación para el programa y los proyectos, se han ejecutado pocos.

3.2.5 ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA DEL PNUD EN COSTA RICA

La estructura de la Oficina ha experimentado un proceso continuo e importante de reorganización durante el período evaluado. Este proceso se inició con la redefinición de perfiles (*reprofiling*) de 2001 y se mantuvo durante la materialización de la nueva estrategia y la puesta en marcha del programa 2008-2012. Entre 2002 y 2004, la Oficina cambió casi todo el personal administrativo y de las áreas programáticas; solo tres de las personas que trabajaban en ella en ese período aún permanecen en la institución. El proceso de reorganización incluyó un programa de fortalecimiento de capacidades, que se extendió al siguiente ciclo, y la incorporación de estrategias comunicacionales en todos los proyectos y actividades. Se realizaron talleres con

contenidos organizativos y programáticos para la buena comprensión e incorporación práctica del enfoque de desarrollo humano, del de género, de los ODM, etc.

Uno de los resultados fue el establecimiento de la unidad de Comunicación y monitoreo de medios. Esta unidad asiste a las áreas temáticas en el seguimiento y reporte interno de los proyectos y en actividades como las jornadas de planificación. Por otro lado, hubo un esfuerzo continuado para potenciar las capacidades administrativas.

Actualmente, la Oficina en Costa Rica es una organización pequeña, con un esquema de dirección en el que la función de Representante Residente Auxiliar (RRA) está en manos de un oficial nacional, que no es lo típico en otros países. El cargo de Representante Auxiliar comprende también la responsabilidad de la Coordinación del Programa (CP) y de la unidad de Desarrollo Humano.

En la Oficina del PNUD existen los ámbitos de Programa y de Operaciones. Este último tiene, bajo responsabilidad del gerente, las unidades de Finanzas/Tesorería, Recursos Humanos, Administración, Informática, Registro y la coordinación del grupo de Servicios Comunes del SNU.

La unidad de Comunicaciones apoya la mitad del tiempo a la oficina del Coordinador Residente y la otra mitad al PNUD. En el ámbito programático están las áreas temáticas, cada una con un Oficial Analista y un Asistente de Programa, además de la participación activa de la RRA/Coordinadora de Programa del País. La unidad del Informe Nacional de Desarrollo Humano se encarga también del área de Pobreza y ODM. La unidad de Gobernabilidad lleva el tema de género. La Representante Residente, con el apoyo de un oficial internacional *junior* de programa recién integrado, tiene actualmente a su cargo el área de Medio ambiente, energía y gestión del riesgo.

Vale la pena mencionar que el personal de planilla se ha mantenido estable en cantidad en todo el período. De las 16 personas que conforman el equipo de planilla, 8 están contratadas con recursos básicos de la sede y otras 8 con fondos extra-presupuestarios⁶⁸ (la mayoría de los contratos se renueva anualmente). Sin embargo, los costos han aumentado significativamente cada año. Pasaron a más del doble entre 2002 y 2010⁶⁹ a causa de la valorización del colón frente al dólar, la inflación y los cambios en la modalidad de contratos del personal (conllevando aumentos salariales y de beneficios anuales).

68 XB es el acrónimo de “extra-presupuestario” en el PNUD. En contraposición a los recursos básicos u ordinarios (*core*), los fondos XB se refieren al financiamiento cuyo origen está en fuentes externas al PNUD corporativo (multilaterales y bilaterales, incluyendo otras agencias de Naciones Unidas). El presupuesto ordinario (*core*) está constituido por una asignación corporativa de recursos dirigidos a la gestión y otra de recursos para el desarrollo, llamados fondos TRAC (sigla en inglés de objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos [*Target for Resource Assignment from the Core*]). Los recursos TRAC provienen de contribuciones voluntarias de los países miembros de la ONU que la Junta Ejecutiva del PNUD asigna a cada oficina de país en montos definidos por criterios predeterminados. Estos fondos son de tres tipos: TRAC-1, asignados sobre la base del Producto Nacional Bruto del país per cápita y la población; TRAC-2, por la calidad del programa (según parámetros preestablecidos); y TRAC-3, recibidos por oficinas de países en situaciones especiales de desarrollo o de emergencia.

69 Según la información proporcionada por la Oficina de País, representó un aumento de 165% en los costos financiados con recursos básicos y de 750% respecto al fondo XB.

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

Este capítulo contiene el análisis de la contribución a los resultados por área temática y del posicionamiento estratégico del PNUD. En él también se abordan los siguientes temas transversales: gestión del conocimiento, desarrollo de capacidades, cooperación Sur-Sur, género y derechos humanos.

4.1 ANÁLISIS POR ÁREA TEMÁTICA

Esta sección se divide en tres apartados que corresponden a los grandes grupos temáticos analizados⁷⁰. Cada uno presenta una descripción de la respectiva área y luego pasa revista a los cuatro criterios desde cuya perspectiva se realiza la evaluación: relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Respecto a estos criterios, hay aspectos que son comunes a más de un área y se tratarán al final de la sección en un acápite separado.

4.1.1 ÁREAS DE DESARROLLO HUMANO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Estas áreas programáticas pertenecen al grupo temático Reducción de la pobreza y Objetivos del Milenio y en el PNUD-CR están a cargo de la unidad de Desarrollo Humano.

Evolución y perfil del área

El CCF-II (2002-2006) incluía tres tipos de acciones: asesoría para la formulación de políticas, verificación de la calidad de los programas sociales y fortalecimiento de los sistemas de focalización de la pobreza. Hasta 2004, primó el enfoque de

combate a la pobreza, que se expresó en el apoyo al fortalecimiento de la estrategia nacional y a programas sociales específicos. La Estrategia 2005-2006 trasladó el foco de las acciones al paradigma de desarrollo humano y los ODM; asignó mayor centralidad a la generación de capacidades públicas, de información y de conocimientos. Desde entonces, se brinda especial atención al fortalecimiento de capacidades del Gobierno central y local para la planificación y la gestión de las políticas públicas.

Cuando se revisó la Estrategia, entre 2005 y 2007, se reformularon las líneas de acción y se acentuó el nexo entre los campos de desarrollo humano y gobernabilidad. Inicialmente, las líneas vinculadas con el desarrollo humano y la pobreza eran: i) consolidación y fortalecimiento del modelo nacional de desarrollo humano (seguimiento a los ODM, modelos de desarrollo humano sostenible en zonas rurales, democracia, e igualdad de género en oportunidades); ii) apoyo al desarrollo humano en regiones altamente vulnerables (capacidades e información para fortalecer la gestión municipal) y iii) seguridad ciudadana para el desarrollo humano (promoción de una política nacional de seguridad, ciudades seguras, acceso a la justicia y género, y desarme en función de este enfoque).

En la versión posterior de la Estrategia, se reorganizaron las líneas de acción a partir de los nuevos grupos focales y los temas transversales. Además, desarrollo humano y género se definieron como áreas temáticas efectivas. Se adoptó el siguiente

⁷⁰ Aquí se emplean los términos grupos “temáticos” o “focales” para aludir a las áreas focales o prácticas (*focal o practice areas*) del sistema corporativo Atlas, para distinguirlas de las áreas temáticas o programáticas sobre cuya base está organizado de hecho el Programa de País del PNUD en Costa Rica.

esquema: i) área de Desarrollo Humano (con sus líneas respectivas: INDH, la red nacional de desarrollo humano y el Atlas cantonal de desarrollo humano); ii) área de Reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM (seguimiento; incorporación a la planificación estatal; combate a la pobreza).

Los resultados atendidos por ambas áreas son:

- Resultados Esperados de Desarrollo (*Outcomes*) para el ciclo 2002-2006:
 - a. Resultado 2: Capacidades y alianzas de actores de gobernanza local rural y urbana desarrolladas para la formulación de políticas, provisión de servicios y manejo de recursos.
 - b. Resultado 8: IDH elaborado abordando el tema de prioridad nacional.
 - c. Resultado 9: Eventos y diálogos nacionales acerca de temas principales de desarrollo organizados.
- Resultados Esperados de Desarrollo (*Outcomes*) para 2007-2010:
 - a. Resultado 11: Favorecer la adopción de los principios de desarrollo humano en la planificación y evaluación a nivel nacional.
 - b. Resultado 12: Fortalecer capacidades para generar y utilizar información y conocimientos sobre el desarrollo humano en Costa Rica.
 - c. Resultado 15: Fomentar la distribución equitativa de la riqueza y las oportunidades a nivel nacional y regional.

Hoy, el área de Desarrollo Humano incluye las siguientes líneas: i) consolidación y fortalecimiento del modelo nacional de desarrollo humano; ii) divulgación de los hallazgos del INDH; iii) atlas cantonal; iv) red nacional de desarrollo humano; y v) INDH 2007-2008.

El área de Reducción de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social comprende: i) seguimiento de los ODM; ii) incorporación de los ODM en el proceso de planificación nacional; y iii) turismo rural comunitario (en conjunto con el área de Ambiente y energía). En términos de organización, la unidad encargada del INDH (un equipo pequeño) lleva las dos áreas.

En todo el período examinado, la cartera de proyectos de las dos áreas es la más pequeña del Programa: 18 proyectos, con un presupuesto total de US\$3,9 millones⁷¹. El financiamiento del área de Desarrollo Humano proviene principalmente de fondos TRAC (objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos)⁷² del PNUD. En esta cartera pueden distinguirse tres grupos de proyectos alineados con los resultados de desarrollo esperados, aunque la división entre los resultados no es muy tajante.

Los resultados 11 y 12 corresponden, de modo general, al área de Desarrollo Humano, a la vez que presentan un nexo fuerte con las áreas de Pobreza y Gobernabilidad. Los proyectos desarrollados para el resultado 11 están dirigidos a generar capacidad para institucionalizar los principios del desarrollo humano en los instrumentos de planificación y evaluación del Estado, con énfasis en el ámbito local de desarrollo y sesgo práctico⁷³. El proyecto central del resultado 11, el proyecto de Fortalecimiento municipal y

71 "Costa Rica Project & Stakeholder List.xls". PNUD-Costa Rica (última versión consultada en junio de 2011).

72 De recursos básicos u ordinarios (*core*); ver notas 62 y 68.

73 El resultado 11 guarda estrecha relación con el resultado 2 del ciclo anterior, que incorporaba una perspectiva de descentralización y desarrollo de capacidades locales. El resultado 2 incluía el antecedente del FOMUDE, el proyecto de FOCAM (Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica), que se ejecutó en el período 2004-2005. Algunos de los proyectos de este tipo pasaron al área de Gobernabilidad.

descentralización (FOMUDE)⁷⁴, realizado con el área de Democracia y gobernabilidad, se orienta a que los municipios generen planes y estrategias de desarrollo⁷⁵. Otro proyecto que contribuye al resultado 11 es Visión estratégica del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) orientado a establecer el Sistema Nacional de Indicadores de Ciencia y Tecnología sobre la base de un proceso de consulta.

El núcleo del resultado 12 es generar información que alimente las políticas de intervención social y los conocimientos sobre el desarrollo humano en Costa Rica; además, incluye fortalecer las capacidades institucionales del Estado para producir y utilizar sistemáticamente información de la situación del país en DH.

Los proyectos principales del resultado 12 son el Informe Nacional de Desarrollo Humano, el Atlas cantonal (con información a nivel descentralizado) y la Red de Desarrollo Humano, que congrega actores nacionales y locales. Además, la Unidad participa en la producción de respetados informes globales de desarrollo humano del PNUD y de los informes temáticos de los ámbitos centroamericano y latinoamericano. Respecto al fortalecimiento de capacidades estatales, se ha apoyado al INEC⁷⁶ en la captura y el procesamiento de información censal y se han realizado los siguientes proyectos con los Ministerios de Salud y Economía en el marco de la estrategia contra la crisis económica (formulada en el 2009 y ligada también al área de Pobreza y ODM): “Análisis y diseño de los sistemas de información sobre mortalidad infantil (SINAMI)” para el

monitoreo de los ODM, y “Definición y análisis de indicadores de empleo”.

El tercer grupo de proyectos (para el resultado 15), generalmente de carácter más práctico, propician condiciones para fortalecer las capacidades y las oportunidades de las poblaciones vulnerables del país. Estos proyectos pertenecen al área de Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, aunque hay una acentuada transversalidad. Un foco es la difusión y el seguimiento de los ODM a nivel nacional y local. Se trata del programa “Incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el proceso de planificación nacional”, mediante el cual se coordinan y discuten estrategias para integrarlas en el plan nacional de cumplimiento de los ODM y en la planificación del sector público (incluyendo instrumentos sectoriales de planificación). También están los proyectos de promoción de los ODM, hoy en su II Etapa, y el apoyo a la elaboración de los informes nacionales de avance en el cumplimiento de las metas de los ODM (2004–2010).

Otro eje aborda la pobreza y las oportunidades, con un fuerte contenido de promoción del desarrollo humano a nivel descentralizado y una estrecha relación con las áreas de Gobernabilidad y Ambiente. Este grupo incluye: i) el proyecto de turismo rural, que se desarrolla desde antes del primer ciclo examinado⁷⁷; ii) “UNidos por Costa Rica, impactos y soluciones a la crisis”, iniciativa para enfrentar la crisis económica que se estructura en torno al empleo y se implementa con instituciones estatales y académicas; iii) acciones

74 Este proyecto (FOMUDE) está bajo la responsabilidad de MIDEPLAN y recibe financiamiento de la Unión Europea (UE). Incluye la participación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) como contraparte técnica y financiera. Desde 2008, el PNUD tiene participación en el programa con ONU-HÁBITAT en el marco de un convenio firmado con MIDEPLAN y la UE, mediante las iniciativas FOMUDE, de fortalecimiento de capacidades municipales (en continuidad con el anterior FOCAM [ver nota siguiente]) y los Planes cantonales de desarrollo humano local. El programa cerró en 2011, pero se está dando inicio a un proyecto sucesor. Ver subsección sobre democracia y gobernabilidad.

75 FOCAM, o Huetar Norte, formó parte de la cartera del PNUD de gobernabilidad y democracia y se dio en el marco amplio del programa FOMUDE (la contraparte fue el IFAM).

76 Instituto Nacional de Estadística y Censo.

77 Con el área de Ambiente, como parte del Programa de Pequeñas Donaciones, PPD (ver sección respectiva).

enfocadas en la mujer y estrategias de desarrollo alternativo y de seguridad ciudadana dirigidas a poblaciones vulnerables rurales y urbanas⁷⁸. Se trata de los siguientes proyectos: “Fortalecimiento de las capacidades técnicas, de comunicación y de coordinación institucional del Observatorio del Mercado Laboral”; “Mujeres jefas de hogar en Costa Rica”; el programa conjunto “Ventana de sector privado y desarrollo”, dirigido a una de las zonas del país con más desventaja en las condiciones de DH (región Brunca⁷⁹); y “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”, que se lleva a cabo conjuntamente con el área de Gobernabilidad y democracia.

Para el resultado 15 también se implementan acciones ligadas a la responsabilidad social empresarial. A partir de 2005, junto con la cooperación alemana y española, se apoyó la consulta para elaborar una agenda nacional sobre el tema (2007) y la conformación del Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social de Costa Rica, CCNRS (2008)⁸⁰. En el 2010, se creó la Red Nacional del Pacto Global, en el marco de la Conferencia Internacional de Responsabilidad Social y Pacto Global: Una Alianza para el Desarrollo⁸¹.

El tema de seguridad ciudadana es tratado en el INDH de 2005 y la perspectiva de desarrollo humano que emplea ha dado lugar a que la noción de *seguridad humana* se tematice. La evolución de las área de Desarrollo Humano y Reducción de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social

muestra cómo se asimilaron progresivamente los temas de seguridad ciudadana y empresa bajo el enfoque de DH. La seguridad ciudadana y la seguridad humana han pasado a ocupar un lugar importante en el programa, constituyendo un eje medular del área de Gobernabilidad y democracia. En los proyectos locales se aplican ambas perspectivas. Además, se difunde el enfoque de seguridad humana en el país y en la región. Por otro lado, se enfoca el tema del sector privado desde la perspectiva de la pobreza y las oportunidades de desarrollo humano a través del impulso del desarrollo alternativo y de las microempresas (en el área de Medio ambiente; p. ej., turismo rural comunitario, iniciativas agroecológicas) y desde la responsabilidad social corporativa.

El tema de desarrollo humano está presente en la mayor parte de los proyectos del PNUD-Costa Rica independientemente del área a la que pertenecen. Inicialmente, se colocó el desarrollo humano como eje fundamental, deliberado, de la reestructuración del programa para destacar el rol sustantivo de la Oficina. La unidad de DH, creada en 2003, es la base para realmente hacer de este tema un *enfoque* en el trabajo del PNUD. En acciones de fortalecimiento de las instituciones del Estado, se ha dado un entrecruzamiento de temas y metodologías aplicadas de gobernabilidad y democracia, y de contenidos de desarrollo humano aportados por el área.

El perfil financiero es de pequeños proyectos afines y programas amplios dentro de un presupuesto

78 Dichas iniciativas, que contribuyen también al resultado 19, son: i) “Fortalecimiento de capacidades de las mujeres en el uso de nueva tecnología (2010). Proyecto Agenda Económica de las Mujeres”, implementado con CISCO Networking Academy y la Universidad de Costa Rica y ii) “Agenda Económica de las Mujeres-Costa Rica” (2007), un programa regional con RBLAC, financiado por la cooperación sueca, ASDI. Este programa consistió en foros de análisis y diálogo con actores de la sociedad civil, el Estado y el sector empresarial, y en publicaciones posteriores acerca de las consecuencias del proceso económico en la región sobre la igualdad de género.

79 “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” (financiado por el Fondo Español del PNUD para los ODM), que se implementa con ONU- HÁBITAT, la FAO, la OIM y la OIT (como agencia que lidera el programa).

80 Sobre la Red Global y el CCNRS, ver también la sección sobre sector privado en el apartado 4.2.3 del capítulo 4.

81 Dando continuidad al apoyo en este tema, en la II Conferencia de Responsabilidad Social Empresarial se presentó el documento “Lineamientos Estratégicos para una Agenda de Responsabilidad Social para Costa Rica-2007”, basado en una consulta a más de 300 entidades públicas y empresas. Cf. http://www.ccnrs.com/documentos/publicaciones/revista_UNA_RSE.pdf y http://www.ccnrs.com/documentos/prensa/Primera_Plana_280211.pdf

limitado. El proyecto del INDH es el pilar del presupuesto del área de Desarrollo Humano, que se destina para la producción del informe nacional y las iniciativas conexas (Atlas, informes, red) y para actividades de difusión. Además, se emprenden acciones de pequeña envergadura financiera con incidencia estratégica (transversal-institucional). Tal es el caso de los proyectos dirigidos a fortalecer capacidades para generar información y apoyar los sistemas de información estadística de instituciones del Estado (resultado 12) como el INEC, el Ministerio de Salud y el MIDEPLAN.

Los proyectos/programas con el mayor volumen presupuestario en el periodo examinado son el de FOMUDE (\$1.869.128 para 2008-2011) y la “Agenda económica de las mujeres”⁸² en Costa Rica (\$534.023 entre 2008 y 2010), hoy operativamente cerrados ambos.

En el área de Reducción de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social se encuentra un patrón similar de iniciativas relativamente pequeñas, pero afines (responsabilidad social, estrategia de crisis). Están vigentes dos programas de presupuesto importante: “Promoción del concepto de seguridad humana” (US\$503.018 para 2010-2012), implementado con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); y el programa conjunto “Ventana de desarrollo y sector privado” (con US\$261.000 entre 2009 y 2011, como parte de US\$1.357.354 para el periodo 2009-2012).

El reducido volumen de recursos para estos dos campos temáticos dista de los presupuestos manejados por las otras áreas del Programa. La estrechez presupuestaria se refleja en el pequeño tamaño del equipo técnico de una unidad que tiene especial trascendencia para el Programa y que atiende una amplia demanda.

Relevancia

Las iniciativas en estas áreas no sólo han sido pertinentes y coherentes con las estrategias nacionales (los sucesivos PND y sus objetivos) y del PNUD, sino que, como se señalará en los párrafos siguientes, su grado de pertinencia ha ido más allá en dos sentidos: i) han ayudado a comprender mejor la naturaleza de los problemas y desafíos que conforman el marco en el que se insertan las estrategias nacionales, así como a reflexionar sobre elementos nuevos (como la seguridad o la desigualdad); y ii) han sido un insumo importante para la conceptualización, diseño y, en algunos casos, implementación de algunas estrategias del Gobierno. Ambos puntos se refieren tanto a la amplia producción intelectual (informes IDH, Atlas cantonal, publicaciones) como a proyectos relacionados con la transversalización y aplicación práctica de los enfoques de desarrollo humano y de los ODM en planes y políticas.

La transversalidad del desarrollo humano se ha convertido en el sello del PNUD y es clave en su capacidad de respuesta. Por la trayectoria de Costa Rica en el campo del desarrollo humano, ha existido una cercana colaboración entre el PNUD y el Estado en los temas que abordan estas dos áreas⁸³. Al permearse en el trabajo de las demás áreas del PNUD, el enfoque y la transversalidad del desarrollo humano y los ODM han sido incorporados en el ámbito estatal y en algunas esferas de la sociedad. El desarrollo humano da presencia general al trabajo de PNUD en el país.

Esta unidad programática es, en gran medida, la “vanguardia conceptual” del PNUD y de su producción intelectual. Con frecuencia, ha facilitado que el PNUD tenga relevancia y oportunidad de generar información o de emprender iniciativas respecto a problemas –coyunturales o más estructurales– del país que han ayudado a

82 La “Agenda económica de las mujeres” es un programa regional (implementado con RBLAC y financiado por la cooperación sueca, ASDI), por lo que, estrictamente, está inserto en el marco de resultados regionales como Resultado América Latina y el Caribe 29 (*LAC_OUTCOME 29*).

83 El acuerdo respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contribuyó significativamente a este proceso al plantear la necesidad de monitorear los avances de los países en el campo del desarrollo.

llevar una acción pública a poblaciones desfavorecidas. La producción intelectual de esta unidad es la materia prima de gran parte del trabajo del PNUD, en proyectos y en incidencia estratégica. Un punto esencial a resaltar es la elaboración conceptual desarrollada sobre el tema de seguridad a partir del primer INDH. El PNUD ofreció una respuesta relevante al analizar una preocupación fundamental del país desde un enfoque de desarrollo humano y al contribuir a que se incorporara en la agenda pública. La labor del PNUD ha incluido desde promocionar la discusión pública hasta colaborar con la formulación de la política nacional de seguridad ciudadana, la POLSEPAZ (ver sección sobre democracia y gobernabilidad).

El trabajo de esta unidad comprende la producción conceptual y la investigación y, sobre esa base técnica, el apoyo al diálogo sobre políticas públicas, que se realiza mediante una variedad de iniciativas, incluyendo estudios, publicaciones, foros de discusión y conferencias internacionales. Ejemplo de ello son los estudios y las propuestas producidos, en el contexto de la crisis económica de 2008-2009, a partir de los encuentros sobre el empleo y de UNidos por Costa Rica, en los que participaron el Estado y la sociedad civil; y los análisis sobre el Censo 2011 y sobre mortalidad infantil. Productos como el Atlas Cantonal y el estudio *Igualitarios*⁸⁴ ofrecen datos y análisis de la realidad nacional que contribuyen a poner de relieve la desigualdad y los problemas de los ámbitos subnacionales.

La Oficina también ha contribuido constantemente a la producción de informes regionales, subregionales y globales de desarrollo humano. Estas iniciativas de la Oficina de País se coordinan con la Dirección Regional del PNUD para la América Latina y el Caribe (RBLAC, por sus siglas en inglés). El PNUD ha transferido sus aportes conceptuales en el tema de seguridad a ámbitos regionales y subregionales. La búsqueda de metodologías de aplicación de las nociones de

seguridad ciudadana y humana ha tenido alcance latinoamericano con el informe sobre Centroamérica y con el proyecto para desarrollar el enfoque de seguridad humana, que se realiza con el IIDH e incluye varios países de la región. Una contribución reciente ha sido respecto al Informe Mundial de Desarrollo Humano 2011, Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos. El trabajo realizado para este informe es indicativo de la sinergia que la Oficina de País ha buscado entre áreas; en este caso, con el área ambiental, en concordancia con su visión de realizarla y fortalecer su contribución sustantiva e incidencia.

En el orden local, el PNUD ha apoyado a los gobiernos locales en la producción de planes cantonales de desarrollo para 41 municipios. La capacidad técnica del equipo en el campo del desarrollo humano y los ODM ha permitido poner en marcha políticas públicas a través de proyectos de desarrollo. De ese modo, el PNUD ha contribuido a orientar la planificación, información y acción gubernamental central y local. Esta estrategia ha incluido también los temas de reducción de la pobreza, seguridad y oportunidades de desarrollo sostenible en los proyectos locales y comunales que implementa el PNUD. Sin embargo, esta organización no siempre ha podido capitalizar las oportunidades de incidencia debido a la sobrecarga de trabajo que tiene el reducido equipo de esta unidad.

Más allá de los logros alcanzados por el país en el campo del desarrollo humano, los retos que enfrenta Costa Rica siguen siendo significativos y su atención demanda la colaboración y la pericia técnica que el PNUD puede proveer. Este hecho es reconocido unánimemente por los expertos, las contrapartes y los beneficiarios entrevistados durante esta evaluación.

Eficacia

La eficacia del PNUD en Costa Rica es reconocida en diversos ámbitos. A continuación se examina

84 Carlos Sojo. *Igualitarios. La Construcción Social de la Desigualdad en Costa Rica*. PNUD/FLACSO, 2010.

por separado este criterio para las áreas programáticas de Desarrollo Humano y de Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

DESARROLLO HUMANO

La transversalidad ha sido un factor de eficacia en el aprendizaje interno del PNUD y en los resultados de su apoyo. El manejo de la transversalización del enfoque de desarrollo humano ha generado la transferencia de aprendizaje e innovación a otras áreas programáticas, al Estado y a la sociedad.

a) Del lado instrumental (interno), destaca la eficacia con la que el desarrollo humano es incorporado en proyectos de otras áreas y en la mayor parte de las iniciativas del PNUD. Se trata de una auténtica apropiación conceptual y operativa del enfoque de DH en la acción del PNUD en general. La contribución conceptual del área se ha plasmado, por ejemplo, en los contenidos que aportó para el material de la Escuela de Desarrollo Humano (virtual) del PNUD⁸⁵. La relevancia que la Oficina ha dado al desarrollo humano en todos sus programas potencia su eficacia y abre nuevos ámbitos de aplicación del enfoque, como se observa en los proyectos sobre sistemas de información, planificación estatal y oportunidades locales de desarrollo.

Luego del INDH 2005 sobre seguridad ciudadana, muchas iniciativas en esta y otras áreas del PNUD han sido ramificaciones (*spin-offs*) del Informe. Ejemplo de ello son los proyectos “Redes para la convivencia, comunidades sin miedo” y “Control de armas y salud pública”, el apoyo a la Política Nacional de Seguridad y Paz (POLSEPAZ) y los programas conjuntos del SNU. Destaca la incorporación del componente de seguridad humana y desarrollo a los programas de prevención de riesgo y de recuperación de desastres naturales,

específicamente en el proyecto formulado a raíz del terremoto de Cinchona (2009-2011).

El INDH 2005 ganó el galardón de “Excelencia en Innovaciones en DH—Conceptos o Medición” de los Premios de Desarrollo Humano en 2007⁸⁶. La elaboración de otros informes nacionales en la región de América Latina centrados en el tema de seguridad también evidencia la incidencia del INDH 2005.

b) En el ámbito estatal, el PNUD contribuye a dar atención al enfoque de desarrollo humano en los indicadores sociales y económicos. Ha sido significativo el aporte del PNUD para ayudar al Estado a moldear la perspectiva de su actuación en campos de incidencia transversal nacional y a fortalecer sus capacidades en concordancia. Además, ha ayudado a construir y utilizar instrumentos en el ámbito estatal para atender variables de desarrollo humano y poblaciones en desventaja o vulnerabilidad. Asimismo, ha contribuido al diagnóstico, focalización, planificación y medición de las condiciones sociales en los campos de empleo, salud, seguridad y en el sistema censal.

Dentro del sistema de estadística y censos, se ha incluido el módulo de victimización en las encuestas de hogares y el INEC ha recogido insumos para la medición de los ODM, sobre empleo y género. También se ha ayudado a modernizar el sistema censal (digitalización de la cartografía); algunos expertos consultados juzgaron que la contribución de los proyectos implementados por el PNUD-CR en el período 2009-2011 con el INEC fue central para mejorar la capacidad técnica institucional para informatizar el Censo 2011.

El sector salud cuenta con un nuevo sistema de información sobre mortalidad infantil, con una plataforma digital que fortalece la capacidad del

85 La escuela Virtual de Desarrollo Humano es una plataforma de aprendizaje virtual de Naciones Unidas lanzada por PNUD-RBLAC en 2006. Se enfoca en cuatro campos: desarrollo humano; gobernabilidad y democracia; prevención de crisis y recuperación temprana; y tecnologías de la información y la comunicación. Cf. <http://www.escuelapnud.org/es/>

86 Estos premios –en inglés *Human Development Awards*– son entregados por el PNUD cada dos años para reconocer la contribución de los informes nacionales o regionales a la mejora de las políticas y a las prácticas de desarrollo.

país de medir y monitorear este aspecto de los ODM. En el campo de la seguridad, la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, que incluye información a nivel subnacional, ha sido un insumo para el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014 y ha permitido a los gobiernos locales disponer de información para la planificación. Con el Atlas cantonal se realiza una actualización continua de los índices de desarrollo humano a nivel descentralizado desde 2005. La eficacia de la incorporación del enfoque de DH en los indicadores se evidencia también en la formulación de la política nacional de ciencia y tecnología (que se nutrió del proceso de consulta del MICIT).

Estos aportes han fortalecido las capacidades estatales para prestar una atención con enfoque de desarrollo humano en los ministerios de Justicia, Salud y Seguridad, y Planificación, así como en los gobiernos cantonales y el INEC. Es importante resaltar la significación del conjunto de estos aportes, pues al incidir sobre la orientación de la acción estatal, es de crucial valor para llevar mejoras (u oportunidades de mejora), desde el centro y el cantón, a la vida de la población, sobre todo, de las personas y grupos más desfavorecidos y con menos voz en regiones rurales y más pobres.

La plataforma de información brindada con el proyecto Atlas cantonal ha significado una contribución inédita a la visibilización y el análisis de la situación de desarrollo humano en el ámbito local⁸⁷. El Atlas facilita el abordaje, la planificación y la gestión de los problemas a nivel cantonal, facilitando que las municipalidades logren avances en desarrollo humano en beneficio de las poblaciones

en su territorio. De modo sinérgico, los proyectos de “Fortalecimiento de las capacidades municipales” (FOCAM) y FOMUDE han contribuido al fortalecimiento de las capacidades municipales de planificación y gestión sobre la base del insumo ciudadano (véase el apartado sobre democracia y gobernabilidad). Se ha ayudado a MIDEPLAN a dar mayor atención a las regiones para fortalecer el proceso de planificación nacional. Todos estos esfuerzos se complementan con los que el PNUD dirige hacia la pobreza con el fomento de la descentralización⁸⁸.

El trabajo conceptual del área ha contribuido al debate nacional sobre el desarrollo costarricense y ha incidido en las políticas del país. El PNUD ha contribuido a la formulación de políticas públicas, más notoriamente en los sectores de seguridad y ciencia y tecnología. El INDH sobre seguridad ciudadana permitió ampliar la discusión sobre el desarrollo del país. El Atlas cantonal y las publicaciones temáticas han tenido similar incidencia pública. El diálogo sobre realidad nacional y políticas públicas ha sido un corolario frecuente del trabajo del PNUD, que aporta nuevos conocimientos y perspectivas. Empero, se observan debilidades en la eficacia de la contribución del PNUD en estos rubros. Las publicaciones del PNUD podrían llegar a un público mayor o a un público más orientado a la práctica (como funcionarios o técnicos), pero esto no sucede por ser abstractas o no estar enmarcadas en contextos aplicativos. Además, está pendiente la publicación del segundo INDH, sobre convivencia, que se había anunciado para fines de 2008⁸⁹. El INDH merece atención especial por ser el resultado insignia de la Oficina de País y del área.

87 Los productos intelectuales del área han contribuido a ligar la descentralización a procesos de ciudadanía. En un documento de la Universidad Nacional (UNA) se indica que el trabajo “Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica”, promovido por el PNUD y FLACSO, ha sido vital para reconceptualizar “la descentralización como un mecanismo orientado a fortalecer el control ciudadano sobre la función pública”. Cf. UNCR (2007). *Concepto y Estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local*. UNCR-FOMUDE. P. 117.

88 El PNUD propugna una descentralización que proporcione capacidades institucionales a los gobiernos municipales y capacidades ciudadanas a la población, oportunidades de desarrollo local y, a la vez, que dé atención a la instancia administrativa regional para fortalecer la planificación (consistente y de largo plazo) y la gestión administrativa del Estado nacional en sus propósitos de desarrollo humano.

89 El anuncio se recogió en los medios; p.ej.: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/junio/08/economia1124575.html.

La unidad de Desarrollo Humano encara una creciente demanda de actividades, lo que repercute en el alcance y en la eficacia de su trabajo. La Oficina de País reporta que el equipo de DH ha debido dar atención a un número creciente de solicitudes formuladas desde el Estado (desde el ámbito central y local) y la esfera corporativa del PNUD, así como a las iniciativas programáticas y de incidencia de la Oficina de País. Entretanto, se han recabado expresiones de expectativas insatisfechas relativas a la no publicación del segundo informe y el valor que podría haber agregado a la contribución del PNUD en Costa Rica, incluso en términos de oportunidad.

Si bien se ha dado impulso a la responsabilidad social empresarial en relación al desarrollo humano, el nexa con actores del sector todavía es limitado. Entre los logros de PNUD se cuentan una mayor presencia pública del tema y su apoyo a la formación de la Red Nacional de Responsabilidad Social y del Consejo Nacional de Responsabilidad Social Empresarial. No obstante, los lazos con el sector privado no son muy amplios, lo que limita la eficacia en este ámbito.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Una evidencia relevante de la eficacia del PNUD en esta área es que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son parte del Plan Nacional de Desarrollo (desde 2006) y moldean la política social del país. En el mismo sentido, se debe mencionar el trabajo dirigido a fortalecer las capacidades relacionadas con la generación de información y con los sistemas de información estadística de instituciones del Estado que ayudan a monitorear los ODM⁹⁰. Este trabajo abrió la posibilidad al Gobierno de Costa Rica de innovar en el campo del análisis y el seguimiento de las metas de desarrollo, y contribuir al debate técnico. Asimismo, el

PNUD permitió formular nuevos retos, más allá de los ODM, para el desarrollo de Costa Rica. En el marco del apoyo del PNUD a la elaboración de los PND, se contribuyó asimismo al diseño de la política del presente Gobierno contra la pobreza. El trabajo desarrollado en respuesta a la crisis económica fue aprovechado para promover iniciativas (que involucran al área de desarrollo humano) que van desde la discusión pública a la acción dirigida a políticas públicas, en las que participaron el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Se destaca también el trabajo de fortalecimiento institucional orientado a dar seguimiento a la situación socio-económica, específicamente en materia de empleo y oportunidades. El apoyo del área a los observatorios del empleo y el mercado laboral ayudó a la redefinición de los indicadores de empleo y fragilidad laboral.

El PNUD contribuye a ampliar las oportunidades en el ámbito local y a visibilizar los derechos y la situación de las poblaciones vulnerables. Las iniciativas apoyadas a nivel local por esta área del PNUD han ayudado a generar oportunidades concretas en las comunidades rurales, en las que se incorpora la perspectiva de desarrollo humano y se atiende a criterios de igualdad de género y sostenibilidad ambiental; tal es el caso de los proyectos de ecoturismo. En esa línea también se inscribe el reciente programa conjunto “Desarrollo y Sector Privado”, que abre posibilidades para las MIPYMES de turismo y agroindustria en la región Brunca⁹¹. El apoyo a las asociaciones de pueblos indígenas y a la consulta realizada en relación con sus territorios contribuye a crear un canal de expresión e incidencia en este campo. Toda esta labor del PNUD permite difundir estrategias prácticas para disminuir las desigualdades territoriales en desarrollo socioeconómico y humano.

90 El mencionado aporte del PNUD al SINAMI también es pertinente aquí. Diversos actores externos han destacado la consistencia del PNUD-CR en dar seguimiento al trabajo desarrollado por el Gobierno de Costa Rica para la consecución de los ODM. El capítulo 9 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 analiza el progreso del país hacia las metas de desarrollo y evidencia la efectividad del trabajo conjunto del Gobierno de Costa Rica y el PNUD-CR (MIDEPLAN 2010, pp. 103-114).

91 Aunque el proyecto es demasiado reciente para estimar resultados finales, el informe de progreso del año 2010 registra que los emprendimientos han beneficiado a 329 participantes, en su mayoría indígenas de los 6 cantones de la región Brunca, y que, entre los aportes iniciales, están el análisis de las rutas turísticas y la conformación del Consejo de Competitividad Regional.

Tabla 8. Cuadro de evidencias de la eficacia en el área de desarrollo humano, reducción de la pobreza y la inequidad

Proyecto	Progreso hacia los resultados esperados	Fuentes
Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en el uso de nuevas tecnologías	(+) Se generó un modelo exitoso de fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de empleo de mujeres inmigrantes trabajadoras domésticas. (-) Necesidad de sistematizar el modelo y replicarlo con otras poblaciones de mujeres y en otras regiones del país.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ Informe área de Pobreza (2010). ▪ Ordóñez, Camila. 2010. <i>Contra Viento y Marea</i>, UNIFEM, México, DF.
Ventana de Cultura y Desarrollo: Políticas interculturales, en el Parque de la Libertad	(+) Se puso en práctica el concepto de Desarrollo Humano en un Proyecto de Desarrollo Humano Aplicado, implementado junto con el Gobierno de Costa Rica. (-) Se observa falta de articulación y comunicación con alcaldías para dar continuidad y sostenibilidad al proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 2008. ▪ Arbulú, Angélica. <i>Evaluación de Medio Término: Costa Rica Ventana de Cultura y Desarrollo</i>, 3 de septiembre de 2010. ▪ Informe área Gobernabilidad. ▪ Periódico La Nación Digital consultado el 2 de agosto de 2011: http://www.nacion.com/2011-08-02/Entretenimiento/UltimaHora/Entretenimiento2863878.aspx
Definición y análisis de indicadores de empleo	(+) Se fortalecieron las capacidades institucionales de generar información y gestionar sistemas de información estadística. (-) El proyecto debe extenderse a una colaboración más amplia PNUD-INEC ya que existe un alto grado de institucionalización de la relación de colaboración.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC. ▪ Informe del área de Pobreza (2010).
Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana	(+) El proyecto ha generado nuevo conocimiento acerca de la seguridad humana y su puesta en práctica en proyectos de desarrollo mediante el análisis de 3 casos latinoamericanos. (-) No existen aún mecanismos específicos para que el proyecto retroalimente conceptual y metodológicamente otros proyectos que la Oficina País implementa en Costa Rica en los campos de la seguridad y el desarrollo humanos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC. ▪ Informe de avance abril-diciembre 2010, IIDH/PNUD, San José, Costa Rica. ▪ IIDH/PNUD. <i>First Progress Report Submitted to the UNTFHS</i> (Primer informe de avance sometido al UNTFHS), 31 de mayo de 2011, San José, Costa Rica.
Proyecto Informe Nacional de Desarrollo Humano	(+) El Informe Nacional de Desarrollo Humano ha contribuido al debate nacional sobre el desarrollo costarricense e incidido en las políticas del país dirigidas a mantener y profundizar los logros de Costa Rica en el campo del desarrollo humano. (-) La discontinuidad/no periodicidad del Informe Nacional de Desarrollo Humano generó expectativas no cubiertas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 2004. ▪ "Proposal for Biennial NHDR for Costa Rica" (Propuesta de INDH bienal para Costa Rica), HDRO, Nueva York, Junio de 2002. ▪ MYFF 2004-2007. ▪ MYFF 2005. ▪ UNDAF 2008-2012.
Programa conjunto: Ventana desarrollo y sector privado, región Brunca	(+) Se ha contribuido a generar oportunidades económicas y sociales en regiones con alta incidencia de pobreza en el país. (-) No existe aún una estrategia de sostenibilidad para el proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 2009. ▪ Informe Semestral/Anual Programa Conjunto: Desarrollo y Sector Privado. Enero de 2011.

Los aportes del PNUD tienen eficacia por su sinergia y alcance en el marco de la acción estatal, aunque presentan debilidades respecto a la dispersión de responsabilidades entre contrapartes y a la previsión de riesgos. La eficacia de las acciones llevadas a cabo por el PNUD en las áreas de Desarrollo Humano y de Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social está vinculada a su capacidad de operar en la base de la acción estatal y a la confluencia de sus esfuerzos en un determinado campo (por ejemplo, el laboral o el de descentralización). En suma, ayuda al Estado central y cantonal a aplicar una política pública que efectúa cambios positivos en la situación y las capacidades de las personas, particularmente las más vulnerables.

No obstante, la dispersión institucional en el Estado implica que los proyectos frecuentemente incluyan una diversidad de contrapartes y, por tanto, de sedes de decisión y de procedimientos. Ello implica dificultades para la ejecución, lo que merma la eficacia de algunas iniciativas. En esos contextos, hay debilidades en la previsión de ese tipo de riesgos y en la modalidad de planeamiento y organización de las contrapartes en la gestión.

Más ampliamente, sin embargo, cabe recordar que el PNUD mantiene retos importantes en estos campos de desarrollo humano y pobreza puesto que el país no ha podido contrarrestar significativamente los niveles de desigualdad y pobreza que han persistido en los últimos años.

Eficiencia

La nueva configuración del Programa, alrededor del desarrollo humano como núcleo, incrementó de manera considerable las demandas de trabajo para estas áreas. En general, el equipo ha demostrado un alto grado de eficiencia y productividad, dada la estrechez de personal y presupuestaria en contraste con las iniciativas desarrolladas y su valor

estratégico. No obstante, la sobrecarga de trabajo ha afectado la eficiencia con la que el PNUD dio respuesta a algunas de estas demandas. La multiplicidad de tareas asignadas a un equipo reducido incidió en la postergación del segundo INDH.

En el período evaluado, el PNUD se ha coordinado con cuatro distintas Administraciones costarricenses y ha incrementado su presencia en la planificación del desarrollo de mediano y largo plazo. También ha producido una gran gama de productos conceptuales que han tenido incidencia en Costa Rica y la región. El equipo de las áreas de Desarrollo Humano y Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social ha desarrollado estos y otros proyectos eficientemente, con recursos financieros muy limitados. No obstante, esta multiplicidad de labores realizadas por un equipo pequeño también ha influido en la demora en la publicación del segundo INDH.

El PNUD ha mostrado eficiencia mediante actividades semilla (con una pequeña inversión germinal que permite lanzar actividades o programas más amplios o políticas), un abordaje en campos de incidencia amplia y un enfoque de desarrollo de capacidades. La eficiencia debe estimarse por la capacidad que han tenido estas dos áreas de alimentar los resultados de desarrollo de Costa Rica a través de diversos proyectos y no solo por el monto general ejecutado durante el período. El equipo ha realizado múltiples proyectos semilla de alcance transversal, atendiendo a capacidades e información para instituir los principios de desarrollo humano (resultados de desarrollo 11 y 12). Para el resultado asociado al tema de pobreza (resultado 15, equidad de la riqueza y oportunidades), la contribución del PNUD debe entenderse⁹² en el marco de las limitaciones de la propia estrategia del país para combatirla⁹³.

Dicha contribución se encauzó a través del enfoque

92 Sauma, Pablo (2010). "Síntesis y propuestas de trabajo para el área temática de reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión en el Programa de País 2008-2012 del PNUD". PNUD-Costa Rica.

93 En el caso costarricense, la pobreza ha disminuido en períodos de crecimiento alto sostenido, pero no ha sido fácil reducirla cuando este no se daba. "Para reducir la pobreza se requiere crecimiento económico 'sostenidamente alto' e inclusivo. Un crecimiento que no se concentre en ciertos sectores que generen poco empleo, sino que beneficie un conjunto importante de sectores de actividad y genere mucho empleo de calidad" (Trejos, Juan Diego en Sauma, Op. cit.).

de desarrollo humano aplicado a una estrategia de intervención con las siguientes características: a) orientada a las bases de la acción estatal y de su intervención social (medición, focalización, planificación y definición de políticas) y b) centrada en crear y fortalecer las capacidades educacionales y laborales de las regiones y sectores vulnerables. La eficiencia de ambas áreas refiere a la capacidad de un equipo pequeño de colocar en la cartera de proyectos el componente de la creación y el fortalecimiento de las capacidades como una manera de canalizar una contribución (que puede ser pequeña o con modestos recursos) para abrir espacios y oportunidades de desarrollo a poblaciones y comunidades pobres del país.

Sostenibilidad

Se ha logrado poner en práctica el concepto de desarrollo humano en proyectos de desarrollo humano aplicado, implementados junto con el Gobierno de Costa Rica y otros actores, con diferentes perspectivas de continuidad y sostenibilidad. La sostenibilidad de la contribución a los resultados de desarrollo aludidos (resultados 11, 12 y 15) se debe referir al grado de institucionalización que adquiere entre los distintos actores públicos y privados involucrados. En el caso de la producción, gerencia y difusión de información sobre desarrollo humano y de la creación de indicadores (resultado 11 y 12)⁹⁴, la sostenibilidad es alta porque existe un grado de institucionalización generado en el aparato de política pública, ayudado por una larga trayectoria de colaboración entre el PNUD y las instituciones del Estado encargadas de la planificación y el desarrollo de bases de datos estadísticos para la toma de decisiones de política pública. De este modo, los logros canalizados por el tipo de apoyo brindado por el PNUD se traducen en avances en desarrollo humano y, consecuentemente, en las vidas de las personas.

El proyecto de INDH contribuye al arraigo de la noción y el enfoque (conceptual, aplicado y de política pública) de desarrollo humano, que posibilitó moldear políticas públicas (más directa

y notoriamente en seguridad y en dinámicas descentralizadoras). El Atlas cantonal, la Red de Desarrollo Humano y las publicaciones temáticas aportan en tal sentido en el ámbito local y en esferas académicas y de la sociedad civil. En el largo plazo, la capacidad de mantener una contribución sostenible involucra producir y publicar de modo regular un informe que responda a los desafíos existentes en el país. Para el resultado de desarrollo vinculado a la pobreza y la equidad de la riqueza (resultado 15), destaca la asimilación de prácticas de gestión participativa local y comunal, de actividades económicas ecológicas y de empoderamiento de las mujeres, especialmente en iniciativas con turismo rural y el FOCAM en regiones con poblaciones vulnerables. En algunos proyectos recientes, (realizados con el área de Ambiente), se evidencia la apropiación de prácticas de desarrollo sostenible por parte de algunos actores. Respecto a la Ventana de Desarrollo y Sector Privado, se registra un proceso de aprendizaje en torno a la sistematización y construcción sobre experiencias previas, pero no se puede augurar aún su sostenibilidad por su corto tiempo de implementación.

Los logros que para este mismo resultado 15 se han obtenido con las iniciativas relativas al abordaje de la pobreza (p.ej., estrategias para la crisis económica) también se operan transversalmente desde la base de la acción estatal, y son institucionalizados y, en este sentido, sostenibles. Sin embargo, desde una perspectiva de la pobreza más integral y de largo plazo, las estrategias del país no han logrado una reducción mayor de la pobreza total, la pobreza extrema ni de la desigualdad. Por tanto, uno de los grandes desafíos del PNUD sigue siendo acompañar a Costa Rica en la labor de llevar adelante una estrategia para atacar esas dos limitaciones del desarrollo humano.

Por otro lado, el PNUD ha tenido experiencias puntuales relativamente exitosas que no han sido suficientemente diseminadas. Un ejemplo es el de los productos de análisis (estudios y publicaciones)

94 *CRI-Outcomes* 11 y 12.

que, a pesar de tener incidencia, no llegan a veces a públicos menos especializados o a grupos de población que son parte interesada en un tema.

Se identifica un riesgo de desaprovechar casos exitosos o buenas prácticas, a pesar de la capacidad de aprendizaje. No siempre hay transferencia del aprendizaje logrado. Tal es el caso de algunas experiencias positivas de microemprendimiento alternativo, que no se han examinado de modo que puedan ser capitalizadas. Otro ejemplo es el fortalecimiento de las capacidades de trabajadoras del hogar nicaragüenses⁹⁵. Esta intervención de pequeña escala ha incidido positivamente en las beneficiarias y en su organización; se ha sistematizado, pero todavía no se ha difundido para su capitalización por parte del PNUD u otras agencias.

No obstante, las dos áreas han demostrado su capacidad de incorporar el factor aprendizaje en la formulación e implementación de proyectos. Por ejemplo, la experiencia y el conocimiento generados por el proyecto FOCAM⁹⁶ fueron retomados en 2010 para desarrollar el componente del PNUD en la Ventana de Desarrollo y Sector Privado, y en el diseño y ejecución del FOMUDE, con lo cual se generó un efecto multiplicador. Así, el aporte de este tipo de aprendizaje ha sido destacable en materia de descentralización. La estrategia de intervención es la creación de capacidades y oportunidades para la integración de las poblaciones pobres y en riesgo de pobreza a la economía y a las oportunidades que abre el libre comercio y la expansión turística. La organización de múltiples contrapartes en la gestión de proyectos tiene debilidades. La falta de recursos financieros y la limitada apropiación

por parte del Gobierno y de la sociedad civil en algunos proyectos o en algunas localidades representan una amenaza para la sostenibilidad de los mismos. Un factor importante que limita la apropiación es la manera con la que numerosas contrapartes (en el Estado o la sociedad) participan en la gestión de los proyectos, con una significativa dispersión de sedes de decisión y de responsabilidades. El trabajo del equipo se ha proyectado en el ámbito regional, como se mencionó respecto al INDH en seguridad. Asimismo, el PNUD-CR lideró la iniciativa con el IIDH sobre la seguridad humana y su puesta en marcha en proyectos de desarrollo⁹⁷, lo que contribuyó a la consolidación del enfoque en la región. Un desafío que todavía tiene el PNUD es capitalizar mejor el conocimiento logrado.

4.1.2 ÁREAS DE AMBIENTE, ENERGÍA Y GESTIÓN DE RIESGO

Evolución y perfil del área

Los PND de Costa Rica, formulados por las sucesivas administraciones gubernamentales entre 2002 y 2010, muestran una continuidad ostensible en la importancia asignada a los temas ambientales⁹⁸. La labor de PNUD en el periodo examinado guarda congruencia con esa valoración.

El CCF-II (2002-2006) del PNUD-CR desarrollaba el principio de “armonía con la naturaleza” en el campo del ambiente, la energía y la gestión del riesgo mediante acciones orientadas a preservar la diversidad biológica, enfrentar el cambio climático, proteger la capa de ozono, manejar los bosques y promover el empoderamiento comunitario local.

95 La migración nicaragüense en Costa Rica es muy significativa; una gran proporción de trabajadoras domésticas es de ese país.

96 Fortalecimiento de capacidades y oportunidades de desarrollo humano a nivel municipal en la región Huetar Norte.

97 Incluye el análisis de tres casos: Seguridad ciudadana en Sonsonate, El Salvador; Desastres ambientales en Cuzco y Puno, Perú; y Desplazamiento de personas en Soacha, Colombia. Este estudio describe la estrategia que Naciones Unidas ha utilizado para aplicar el concepto de seguridad Humana en cada uno de estos casos. Fue financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Seguridad Humana (UNTFHS, por sus siglas en inglés).

98 Muestra de ello es que los PND incorporan las nociones de “desarrollo amigable con el ambiente” (2002), de la “sostenibilidad como un eje orientador de toda la política productiva” (2006) y de un desarrollo “comprometido con la sostenibilidad ambiental” que busca “consolidar el posicionamiento ambiental del país, con una matriz energética sostenible y un desempeño ambiental óptimo” (2011).

La Estrategia 2005-2006 en Costa Rica destacaba que el mandato del PNUD se orienta al *desarrollo humano sostenible* para “crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de una vida larga, saludable, segura, creativa y en armonía con la naturaleza”. Agregaba como líneas de acción el fortalecimiento de la capacidad nacional para cumplir los compromisos globales ambientales y el manejo adecuado de los compuestos orgánicos persistentes (COP). Al reformular esta estrategia para extenderla hasta 2007, se incluyeron tres líneas más: gobernabilidad del agua, transporte y energía, y gestión de riesgo.

En el primer ciclo programático (2002-2007), se propusieron cinco resultados de desarrollo (*outcomes*) con énfasis en el tema de gobernabilidad; tres de ellos se referían específicamente a los servicios y el manejo de los recursos naturales, en particular el agua, a escala local. Se incluyeron, además, resultados sobre el acceso a energía limpia y el retiro de sustancias agotadoras del ozono (SAO). Así, los resultados programáticos del período 2002-2007 eran:

- Resultado 2: Capacidades y alianzas de actores de gobernanza local, rural y urbana desarrolladas para la formulación de políticas, la provisión de servicios y el manejo de recursos.
- Resultado 3: Marco de gobernabilidad del agua considerado a nivel nacional.
- Resultado 4: Mayor acceso a servicios de energía, electricidad o combustibles más limpios.
- Resultado 5: Gobiernos y comunidades locales con poder para un mejor manejo de la biodiversidad y los servicios del ecosistema.
- Resultado 7: Cumplimiento de los calendarios de retiro de las SAO previstos en virtud del Protocolo de Montreal.

El CPD 2008-2012 retoma la última revisión de la estrategia 2005-2006 y sus líneas de acción enfocadas en los bienes públicos globales, pero agrega un énfasis en “acciones de interés

estrictamente nacional” o “de particular interés para el país”, como el desarrollo rural, la competitividad empresarial, el área de transporte y energía, y la gobernabilidad del agua. Con respecto a los resultados esperados, este segundo ciclo programático enfatiza *la institucionalidad del sector de ambiente y energía* en términos generales y adiciona dos resultados específicos relacionados con el fortalecimiento de mecanismos para enfrentar el *cambio climático* y con el desarrollo de un sistema nacional de *gestión del riesgo*.

- Resultado 16: Contribuir al fortalecimiento institucional y al aumento de las capacidades de los actores relevantes en el sector de ambiente y energía.
- Resultado 17: Fortalecer mecanismos de prevención, adaptación y mitigación del cambio climático.
- Resultado 18: Asistir en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema nacional de gestión de riesgo.

La Oficina de País ha dado un nuevo impulso a su área ambiental en el segundo período para que pueda enriquecer la contribución sustantiva del PNUD a Costa Rica sobre la base de una mayor oferta de recursos para esta cartera. Para ello, ha buscado fortalecer su posicionamiento (frente al Estado y, en general, incluso a nivel global) y solicitado financiamiento con fondos concursables. Así, ha aumentado su volumen (actual y prospectivo) de proyectos en el último tramo del segundo ciclo, concretando alianzas de alto nivel con el Gobierno e impulsando acciones de desarrollo sostenible local.

El cumplimiento de compromisos internacionales tiene un peso importante en la orientación de la cartera. En ambos ciclos, los esfuerzos se han orientado mayormente al cumplimiento de tres acuerdos multilaterales ambientales: a) el Protocolo de Montreal (resultados 7 y 16): una tercera parte de la cartera se dirige a reducir el consumo de sustancias agotadoras del ozono (principalmente bromuro de metilo y refrigerantes); b) la Convención Marco sobre el Cambio

Climático (resultados 4 y 17): un 32% de la cartera se destina a la mitigación y adaptación (especialmente con el impulso de la eficiencia energética y la electrificación rural con fuentes renovables); y c) la Convención sobre Diversidad Biológica (resultados 2, 5 y 16): un 30% de la cartera se dedica a la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas y áreas de conservación (incluyendo el fortalecimiento de áreas marinas protegidas).

De forma creciente, a partir de 2008, la gestión del riesgo frente a desastres (resultado 18) –prácticamente inexistente con anterioridad– ha adquirido perfil propio en la cartera, con una orientación de desarrollo sostenible: si bien en todo el período de evaluación ha representado apenas un 3% de la cartera, para 2010 alcanzaba casi la mitad del presupuesto total de ese año⁹⁹. Esta nueva línea de acción constituye una respuesta importante del PNUD a la creciente preocupación nacional por las condiciones de vulnerabilidad ambiental y los desafíos de coordinación institucional para la prevención, evidenciados de forma particularmente dramática por el impacto del terremoto en Cinchona y las comunidades vecinas en enero de 2009.

El área programática de Ambiente, energía y gestión del riesgo ha desarrollado 50 proyectos a lo largo del período 2002–2010, con un presupuesto total de US\$13,3 millones, de los cuales tres grandes proyectos representan el 61% de la ejecución financiera total¹⁰⁰. El mayor de ellos

es Alternativas al bromuro de metilo (25% de la cartera, iniciado en 2003 y en ejecución, con fondos del Protocolo de Montreal; resultado 7). El segundo es el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), con un enfoque multifocal que contribuye con el logro, a escala local y regional, de todos los resultados de desarrollo propuestos (20% de los fondos). El tercero es el Programa regional de eficiencia energética en América Central, relacionado con el resultado 4 (PEER, por sus siglas en inglés, que representa 16% de la cartera e implementado desde la oficina nacional, no por la Dirección Regional). El PPD y el PEER tienen presupuesto del FMAM¹⁰¹.

El PPD es un caso especial, con trascendencia para el área y para el programa del PNUD. Aunque durante el período 2002–2010 no se encontraba propiamente bajo la ejecución financiera de la oficina nacional del PNUD sino de la Organización de las Naciones Unidas de Servicio para Proyectos (UNOPS), se incluyó como parte de la evaluación porque –tal como se indica arriba– es de gran importancia para el área y para el PNUD en general¹⁰². Durante el período de evaluación, el PPD terminó su segunda fase operativa y desarrolló la tercera y cuarta fase (2005–2007, 2008–2010). Su énfasis en acciones de desarrollo local ha fomentado un nexo temprano y sostenido del PNUD con este ámbito. Con la quinta fase operativa (2011–2014), el PPD nacional ha dejado de tener financiamiento directo del FMAM y pasado a depender de la partida del FMAM

99 Ver el análisis general de evolución presupuestaria en el capítulo 3. El único proyecto anterior a 2007 dirigido a la gestión de riesgo es el de “Gestión de riesgo por desastres en Talamanca”, desarrollado a raíz de las inundaciones ocurridas en 2007, cuya evaluación final se presentó en agosto de 2008.

100 Según el listado proporcionado para esta ERD. Para esta evaluación, se seleccionaron 22 proyectos (incluyendo el Programa de Pequeñas Donaciones, (PPD) como muestra (anexo 5); ver los criterios de selección en el capítulo 1.

101 El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por su sigla en inglés) es una organización financiera que reúne a gobiernos donantes y receptores, instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y organismos privados, con el fin de promover beneficios globales ambientales en las áreas de diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales, degradación de tierras, agotamiento de la capa de ozono y contaminantes orgánicos persistentes. Tres agencias implementan sus proyectos: el Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA.

102 Desde su creación en Costa Rica, el PPD ha ejecutado recursos del FMAM de modo que la responsabilidad sobre la gestión de los proyectos corresponde a la oficina nacional del PNUD, aunque la ejecución financiera es realizada por UNOPS. Esta es una organización de las Naciones Unidas dedicada a prestar servicios para la implementación de proyectos de las agencias del sistema. Por estas condiciones administrativas específicas, la ejecución del PPD no se incluye en la mayor parte de los informes técnicos y financieros de la Oficina del PNUD en Costa Rica.

asignada al país¹⁰³. Una vez que se termine el trámite de aprobación para la quinta fase en Costa Rica, el PPD se integrará formalmente en el área programática de Ambiente, energía y gestión de riesgo y formará parte del marco de ejecución financiera a cargo de la oficina nacional del PNUD¹⁰⁴. Las acciones de especial interés nacional que el CPD 2008-2012 recalca (desarrollo rural, competitividad, transporte, energía y gobernabilidad del agua) involucran diversas iniciativas.

- En competitividad, están los proyectos implementados por la CEGESTI (Fundación Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial), con fondos propios, para la competitividad sostenible de pequeñas y medianas empresas (2004-2007) y para el mejoramiento del ambiente y de la competitividad empresariales (2005-2010). Estos proyectos contribuyen con varios de los resultados de desarrollo a través de todo el período de evaluación, habiéndose iniciado en el primer ciclo.
- Gobernabilidad del agua (resultado 3) ha sido introducido como objetivo específico en el proyecto sobre vulnerabilidad y adaptación del sistema hídrico al cambio climático que ejecuta el Instituto Meteorológico Nacional, una dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía (IMN-MINAE).

Las iniciativas del PPD, como ya se indicó, incluyen gestión comunitaria del agua, desarrollo rural, competitividad e innovación energética de pequeños emprendimientos en zonas de amortiguamiento de áreas protegidas o corredores biológicos.

Relevancia

El trabajo del PNUD-CR ha tenido relevancia para el país en su conjunto y a nivel local, si bien ha atravesado algunas dificultades. De modo general, puede decirse que, reforzando su estrategia ambiental como parte del programa, ha logrado incidencia a nivel gubernamental en el diseño e implementación de políticas especializadas en este campo y a nivel local con proyectos de desarrollo sostenible y, desde el período anterior, con el PPD. Su vocación de incidencia también se muestra en su impulso y participación en proyectos regionales, así como en la producción intelectual, como es el caso del Informe de Desarrollo Humano 2011.

Se han identificado algunos desafíos a la relevancia de la acción del PNUD: la tensión existente entre los bienes globales y las barreras nacionales, y el desarrollo humano local. Esta área programática precisa lograr un equilibrio adecuado entre la ampliación de los efectos directos en el desarrollo humano sostenible a escala local y el fortalecimiento y la consolidación de las políticas públicas de escala mundial-nacional (los bienes públicos globales enfatizados al final del primer ciclo programático bajo evaluación: capa de ozono, diversidad biológica y regulación del clima).

Un importante desafío adicional es abordar vacíos o debilidades en políticas públicas de ámbito nacional que establecen barreras a los objetivos y enfoques de desarrollo humano sostenible auspiciados por el PNUD. Así, hay esquemas productivos, extractivos o de ordenamiento territorial que inciden sobre el deterioro ambiental y los riesgos para la población, pero la regulación que los rige es débil. En el caso del cultivo de piña – Costa Rica es el principal exportador mundial¹⁰⁵,

103 En el marco de la asignación de cuotas por país que ha introducido el FMAM para su quinta fase operativa, se ha asignado a Costa Rica 15,4 millones de dólares, de los cuales el PPD ha obtenido 4,75 millones (el 31,6%). Este monto se distribuirá de la siguiente manera: \$3 millones a biodiversidad, \$1 millón a cambio climático, y \$750.000 a degradación de tierras. (FNAM 2009, 2001a y 2011b; A. I. Carmona, entrevista realizada el 22 de octubre de 2011).

104 FMAM (2009, 2011a y 2011b). FMAM (2009). “GEF/C.36/4, Small Grants Programme: Execution Arrangements and Upgrading Policy for GEF-5”, Reunión del Consejo del FMAM, 10-12 de noviembre de 2009. Washington, D.C.

105 En el 2008, Costa Rica exportó el 51% del total mundial, según FAOSTAT.

con impactos ambientales y sanitarios considerables-, el PNUD ha dado una respuesta importante mediante una iniciativa con la Segunda Vicepresidencia de la República, iniciada a finales de 2010, para crear una plataforma de producción y comercio responsable de este producto.

Además, hay tensión entre los intereses globales y los nacionales, reflejo del preponderante financiamiento externo, lo que tiene efectos estratégicos y programáticos. La Oficina de País puso de relieve estas circunstancias durante la evaluación. El área debe trabajar con las prioridades, orientaciones y procedimientos de los fondos multilaterales que la sostienen. Si bien estos fondos tienen como objetivo facilitar el cumplimiento de acuerdos globales ratificados por el Gobierno nacional, la disponibilidad limitada de recursos ha afectado el seguimiento de algunas líneas de acción del primer ciclo programático, especialmente las relacionadas con los contaminantes orgánicos persistentes (COP) y el transporte sostenible, que tuvieron poca continuidad durante el segundo ciclo¹⁰⁶.

A pesar de estos factores condicionantes, el PNUD ha establecido una vinculación relevante con la esfera local a través del PPD. Este programa ofrece soporte a acciones locales y regionales o nacionales que desarrollan otros proyectos del área programática, siempre que se inscriban dentro de las prioridades del FMAM. En su fase 5, el PPD ofrece una ventana para articular su valor agregado no solamente con el resto del área de Ambiente, energía y gestión del riesgo, sino también con las de Desarrollo Humano y Gobernabilidad. La gran envergadura del nuevo financiamiento permite prever que la vinculación del PNUD a nivel local crecerá¹⁰⁷.

Las intervenciones del área programática de Ambiente, energía y gestión de riesgo han sido pertinentes y coherentes no solo respecto a los

resultados de desarrollo previstos en el Programa de País para los dos períodos (y al mandato del PNUD), sino también en relación a las líneas priorizadas por el Estado, las necesidades y las oportunidades relacionadas con la esfera local. Por estas razones, la Oficina nacional se ha convertido en uno de los socios principales del Estado y diversos grupos locales en todo el país para acciones en este ámbito.

Eficacia

Costa Rica es un país emblemático en el mundo por sus políticas de desarrollo humano y ambiente, y ha servido como “laboratorio” de observación y réplica (*upscaling*) para muchas agencias internacionales de cooperación técnica y financiamiento multilateral. El PNUD-CR ha sido altamente eficaz en la promoción de iniciativas multisectoriales con este enfoque, independientemente de que fueran o no ejecutadas con recursos movilizadas por el PNUD. En este sentido, el PNUD ha sido un baluarte de apoyo para los sectores del Gobierno y la sociedad civil interesados en promover la visión de desarrollo humano sostenible que constituye su mandato global.

Este aporte del PNUD ha surgido y se ha sostenido gracias a su capacidad para desarrollar, con actores clave, un diálogo eficaz sobre políticas, desde el diseño hasta el impulso de su consolidación institucional. Empero, esto no se ha logrado plenamente en algunos de los proyectos más importantes durante el período evaluado y subsisten desafíos importantes, según muestra el análisis siguiente.

PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO

El mayor volumen de ejecución financiera dentro del programa en el período corresponde a “Alternativas al bromuro de metilo, 2003-2008”. Este proyecto ejemplifica algunos de los dilemas de

106 Es necesario reconocer, sin embargo, algunas acciones a este respecto, con apoyo del PPD. A finales del primer ciclo, se logró establecer un protocolo para la denuncia de delitos ambientales relacionados con el uso de contaminantes orgánicos persistentes (COP) en la vertiente del Caribe costarricense, donde se utilizan plaguicidas prohibidos internacionalmente. También se desarrolló un proyecto para la capacitación por Internet sobre manejo de los COP.

107 Ver la nota 103 y 104.

eficacia que enfrenta el PNUD en su estrategia de compatibilizar el apoyo técnico a la formulación de políticas públicas (en este caso, en el campo de bienes ambientales globales) con la demanda de beneficios directos para las poblaciones locales.

En Costa Rica, se importan volúmenes considerables de bromuro de metilo, sustancia que afecta la capa de ozono. Los destinatarios son tres grandes productores de melón y sandía (que están en el comité directivo del proyecto), uno de los cuales consume la mitad del total importado. El proyecto invirtió US\$2,3 millones en siete años (2003-2009) en incentivos, equipo e investigación para reducir el consumo de bromuro de metilo. Sin embargo, los tractos de reducción acordados con el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal se incumplieron, pues los grandes productores continuaron importando esta sustancia y no adoptaron las alternativas que el proyecto promueve¹⁰⁸. El aprendizaje de esta experiencia es importante para lograr mejores resultados en iniciativas del PNUD con enfoques semejantes, como la nueva plataforma nacional para la producción y el comercio responsable de la piña, cuyo diseño incluye la participación de grandes actores del sector privado.

CAMBIO CLIMÁTICO (MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN)

Esta temática concentra el segundo volumen financiero de la cartera en el período evaluado. La propuesta de convertir a Costa Rica en el primer país carbono neutral para el año 2021 (compensando las emisiones de gases con efecto invernadero mediante dosis equivalentes de oxígeno) constituye una innovación en el escenario mundial¹⁰⁹. El aporte del PNUD en el diseño de la política nacional de carbono neutral, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, muestra una evolución ascendente desde la asistencia técnica para el desarrollo de propuestas

piloto hasta su desarrollo como una política estratégica.

El PNUD ha contribuido al avance del conocimiento y las capacidades técnicas en el sector de electrificación rural, así como al diseño de un entorno regulatorio y de incentivos más propicio¹¹⁰. El proyecto regional en eficiencia energética registra avances en los mismos ámbitos, aunque todavía presenta desafíos en cuanto al fortalecimiento de la base institucional y a la participación de pequeñas y medianas empresas. Del mismo modo, el proyecto de evaluación de la vulnerabilidad del recurso hídrico al cambio climático registra avances significativos, aunque resta concretar los relacionados con las estrategias territoriales y la educación sobre esta temática en los cantones más vulnerables.

PROTECCIÓN A LA BIODIVERSIDAD

Desde hace dos décadas el PNUD ha realizado reconocidos aportes al desarrollo y consolidación de áreas protegidas en Costa Rica; su eficacia se concentra en el fortalecimiento e incremento de capacidades en este ámbito¹¹¹. El PNUD inició su contribución con el apoyo al diseño de políticas en áreas de conservación específicas –como Osa, La Amistad e Isla del Coco– y paulatinamente ha ido desarrollado proyectos que abarcan todo el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Esta contribución más sistémica se expresa en proyectos grandes (FSP, siglas en inglés de *Full Size Projects*) con recursos del FMAM, orientados a remover barreras institucionales en el sistema de áreas protegidas en su conjunto, así como en las áreas marinas protegidas en particular. Aunque en principio parece un cambio positivo en el enfoque de desarrollo de capacidades, el logro en este campo aún no puede valorarse adecuadamente por ser proyectos de reciente inicio¹¹².

108 La Oficina Nacional ha impulsado medidas correctivas en 2011 (fuera del período bajo evaluación).

109 Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. Diciembre de 2010.

110 Evaluación final del proyecto de energías renovables, implementado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

111 Este resultado esperado está vinculado al criterio de sostenibilidad. Ver la sección 4.4.

112 Ha podido observarse que el fuerte sentido de apropiación de estos proyectos por parte de la agencia que los implementa (SINAC) genera tensiones con la oficina del PNUD en el país por diferencias en la gestión.

El aporte del PPD en esta temática es significativo. En particular, se ha impulsado exitosamente una base local con capacidades de emprendimiento para acciones de conservación y desarrollo sostenible, especialmente en la región Brunca. Este programa (el segundo en cuanto a ejecución financiera durante el período) se ha articulado estratégicamente con la cartera del PNUD de manera muy eficaz, especialmente en el tema de biodiversidad y áreas protegidas, que concentra alrededor de un 60% del financiamiento ejecutado por el PPD en sus fases operativas III y IV (2002-2006, 2006-2010, respectivamente).

El PPD es reconocido como la “cara local” del PNUD, según la Oficina de País. En efecto, durante el período evaluado, de los 324 proyectos del PPD, un 89% de los correspondientes a la fase 4 del programa en Costa Rica fue ejecutado por organizaciones comunitarias de base (de las cuales 17% son de mujeres y 13% de indígenas) y un 11% por organismos no gubernamentales y fundaciones.

GESTIÓN DEL RIESGO

El trabajo del PNUD en este tema evidencia también la capacidad que tiene la Oficina de País para evolucionar desde acciones de carácter puntual y territorialmente focalizadas hacia un diálogo multisectorial sobre políticas de desarrollo y participar en la elaboración de propuestas de política con un enfoque que incorpore la visión de desarrollo humano sostenible. Destaca la aplicación apropiada y oportuna de fondos propios concursables del PNUD (TRAC-BCPR) a estos fines¹¹³.

El PNUD ha trabajado desde una respuesta focalizada en un enfoque integrado de desarrollo humano sostenible. La primera iniciativa de gestión de riesgo surgió como respuesta a las inundaciones del 2005 en el cantón de Talamanca. El Programa acopió una valiosa experiencia técnica en el desarrollo de sistemas de alerta temprana con comités locales de emergencia, mejora de

albergues y acciones piloto de carácter comunitario para la recuperación forestal y productiva de la zona.

En noviembre de 2008 y enero de 2009, en el marco de la emergencia nacional generada por las inundaciones en el Caribe y un terremoto de 6,2 en la escala de Richter en Cinchona, el PNUD aprovechó las lecciones aprendidas en la experiencia de Talamanca. Impulsó la coordinación entre agencias gubernamentales, comités locales de emergencia y asociaciones de desarrollo para la recuperación temprana con enfoque en la reducción de riesgos.

Pasada la emergencia nacional, un tercer paso –paradigmático en la metodología del PNUD– fue la elaboración y el impulso de una estrategia, con perspectiva de desarrollo humano sostenible, para dirigir los esfuerzos de recuperación hacia la construcción de la sostenibilidad social, productiva y ambiental.

Aunque la iniciativa es reciente, las sinergias iniciales registradas en la plataforma intersectorial e interinstitucional conformada en el marco de este proyecto son significativas. También es notable cómo dichas sinergias se dinamizaron, capitalizando las lecciones aprendidas en el sistema de alerta temprana de Talamanca por agencias técnicas especializadas, como el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Meteorológico Nacional. Sin embargo, también se detectan dificultades de coordinación con niveles de dirección en la Comisión Nacional de Emergencias.

No obstante los logros señalados, también ha habido dificultades en la participación de actores afectados, en algunos niveles y espacios de decisión, y en la promoción de una base de apoyo público. Ello supone, a su vez, retos para el PNUD-CR en los mecanismos de gestión de proyectos –con participación de contrapartes– y en la articulación de las contrapartes en las iniciativas, así como en

113 Entre los fondos TRAC (*Target for Resource Assignment from the Core*), están los asignados por la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (BCPR) en situaciones especiales de emergencia. Ver la nota 68.

Tabla 9. Cuadro de evidencias de la eficacia en Medio ambiente, energía y gestión de riesgo

Proyecto	Progreso hacia los resultados esperados	Fuentes
Alternativas al Bromuro de Metilo, 2003-2008	(+) Se ha proporcionado asistencia técnica y económica a los productores para reducir el consumo de bromuro de metilo, lográndose una reducción neta del 50,3%. (-) En 2007-2009, Costa Rica consumió una cantidad mayor de bromuro de metilo que la acordada con el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 2003. ▪ Informes de proyecto.
Eficiencia energética en los sectores industrial y comercial, 2006-2011	(+) El proyecto ha logrado establecer regulaciones nacionales estratégicas sobre el uso de equipos de menor consumo energético. (-) Poca participación de entes gubernamentales que puedan liderar el proceso, tanto en el sector energético como en el de economía y hacienda. Debilidades para la inclusión de las PYME.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ Informes preliminar y final de medio período.
Programa de Pequeñas Donaciones	(+) Fuerte contribución en el ámbito del desarrollo humano a escala local y de regiones periféricas. (-) Necesidad de mayores esfuerzos para aprovechar el potencial de aportes en género y la superación de asimetrías territoriales con pequeños emprendimientos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ El PPD en cifras: logros durante la fase operativa IV. ▪ Gira de evaluación en la región Brunca.
Iniciativa de Paz con la Naturaleza	(+) Se ha logrado desarrollar una política estratégica nacional, reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, a partir de una asistencia técnica de bajo presupuesto. (-)Débil articulación del potencial demostrativo Sur-Sur.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 58630 y 59274. ▪ Informe final proyecto 59274.
Removiendo barreras para la sostenibilidad de las áreas de conservación	(+) Escalamiento desde el trabajo focalizado en áreas de conservación específicas, hasta el Sistema Nacional de Áreas de Conservación en su conjunto, con un enfoque de sostenibilidad o blindaje (<i>proofing</i>) institucional. (-) Problemas de gestión y seguimiento administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 46431. ▪ Informe de Implementación del Proyecto 2010.
De la recuperación al desarrollo local sostenible: Más allá del terremoto de Cinchona, 2009	(+) Orientar la recuperación posdesastre hacia la construcción de sostenibilidad social, productiva y ambiental mediante una amplia plataforma de colaboración interinstitucional. (-) Dificultades de coordinación con la Comisión Nacional de Emergencias.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC 74389. ▪ Informe de avance 2010.

el análisis de las condiciones y los riesgos, y en el diseño de estrategias para hacerles frente.

Eficiencia

El área de Ambiente, energía y gestión del riesgo ha mostrado eficiencia programática a lo largo del período de evaluación, logrando captar recursos disponibles y enfocarlos en el fortalecimiento de capacidades institucionales para la ejecución de iniciativas provechosas en este campo. Esto ha

sido especialmente claro en los temas de protección de la biodiversidad (resultados de desarrollo 2 y 4 en el primer ciclo, que son parte del resultado 16 en el segundo). En este ámbito, se ha señalado ya el notable papel sinérgico que ha cumplido el Programa de Pequeñas Donaciones y sus importantes perspectivas futuras a este respecto. También es significativo el logro en las áreas de cambio climático y gestión del riesgo (resultados 17 y 18 propuestos en el segundo

ciclo programático). Las excepciones son principalmente los temas de gobernabilidad del agua, transporte más limpio y cumplimiento con el Protocolo de Montreal (resultados 3, 4 y 7 del primer ciclo).

En cuanto a la eficiencia de gestión, un problema específico del área es el cambio constante de los oficiales de proyecto, con atrasos importantes, por ejemplo, en la tramitación de términos de referencia y la revisión de propuestas, afectando a la ejecución de algunas iniciativas. También se han señalado insuficiencias técnicas o temáticas en algunos oficiales de proyectos. La Oficina de País ha dado pasos para superar estas debilidades, con una intervención directa de la Representante Residente en la gestión del área programática, la incorporación de un oficial junior y, más recientemente, fuera del período de evaluación, contratando a un oficial local.

Se han detectado inconsistencias entre la valoración de seguimiento en los ROAR (reportes anuales de la Oficina de País orientados a los resultados) y la de los PIR (informes de implementación de proyectos requeridos por el FMAM) u otros documentos de evaluación de proyectos. Generalmente, hay una valoración más favorable en el ROAR que en los otros documentos. Entre los proyectos vigentes, se observó esta situación en “Alternativas al bromuro de metilo” y “Removiendo barreras para la sostenibilidad de las áreas protegidas”.

El diseño de proyectos no prevé adecuadamente cómo la carga procedimental afecta a los plazos de ejecución. Los retrasos ocasionados por la gestión de trámites no se originan solamente en la rotación de personal (pues también se han encontrado en otras áreas del programa y en otros contextos en los que no hay esa variación). Tales demoras indican que no se anticipan de forma realista los plazos de la gestión de procedimientos en el diseño y el cronograma de los proyectos.

Sostenibilidad

Los proyectos relacionados con la protección de la biodiversidad, la capa de ozono y el cambio climático, así como los del PPD, permiten valorar este parámetro en una escala temporal más extendida.

En todos los temas se ha logrado la apropiación por parte de los actores. Se ha destacado anteriormente el fuerte sentido de apropiación que ha desarrollado el SINAC, la agencia gubernamental que implementa los proyectos relacionados con el tema de la biodiversidad. Ello guarda relación con el apoyo sostenido que el PNUD ha brindado a la agencia durante muchos años, aunque existan fricciones coyunturales con el PNUD por temas de gestión. En el caso de la temática de ozono y cambio climático, el proyecto se transfirió a ejecutores del sector estatal competente (el Ministerio de Ambiente y Energía y el Instituto Costarricense de Electricidad). La agencia que implementa los proyectos sobre cambio climático ha ejercido la coordinación nacional de los mismos; el PNUD, por su parte, ha permitido asignar los fondos de coordinación a otros rubros, como equipo y materiales.

Respecto al PPD, la observación directa de algunos proyectos en el área de amortiguamiento del Parque Internacional La Amistad, en la región Brunca, corroboró la evidencia documental sobre la generación de considerables capacidades para establecer encadenamientos productivos, multiplicadores de ingresos y grupos locales-regionales de incidencia en políticas. Así, el PPD es uno de los casos más positivos en términos de sostenibilidad. Por su vinculación con el desarrollo a escala local con poblaciones vulnerables (campesinos, indígenas, mujeres), sus iniciativas también constituyen una ventana de contribución transversal en las áreas de Desarrollo Humano y Gobernabilidad.

A pesar de este desarrollo de capacidades en diversas dimensiones (técnicas, productivas, de incidencia), que contribuyen claramente a la sostenibilidad de las iniciativas del área en su

conjunto, algunas contrapartes expresan dudas de que estas actividades puedan seguirse desarrollando sin los recursos financieros que aporta el PNUD en un contexto nacional de restricciones fiscales. Por tanto, han faltado estrategias sólidas de salida.

Como se indica en el capítulo 3, durante el período examinado, el área ha atravesado un proceso en el paso de un ciclo programático al otro por el que su volumen (financiero y de actividad) descendió para luego repuntar. Considerando proyectos ya aprobados para su inicio en el futuro próximo (*hard pipeline*), o que se encuentran actualmente en etapas iniciales de implementación, es posible que esta área programática mantenga el nivel recuperado o lo aumente. Cuatro proyectos grandes con fondos FMAM tienen un presupuesto combinado de \$7,7 millones, cuya ejecución está prevista en los próximos 3 a 5 años y destinados a la consolidación del sistema de áreas protegidas, el manejo adecuado de contaminantes orgánicos persistentes y el fortalecimiento de articulaciones a escala local y regional (con el Programa de Pequeñas Donaciones).

Potenciando este flujo de recursos, el desafío será profundizar el enfoque de desarrollo humano sostenible en otros que quedaron rezagados o que apenas empiezan a plasmarse (transporte, gobernabilidad del agua, gestión del riesgo, ordenamiento territorial), buscando transversalizar resultados de inclusión, equidad, resiliencia y sostenibilidad en todos ellos, según propone el PNUD en esta nueva fase.

4.1.3 LAS ÁREAS DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD, Y DE IGUALDAD DE GÉNERO

Democracia y gobernabilidad e igualdad de género conforman el área corporativa de Gobernabilidad democrática. Igualdad de género es un tema transversal tanto en la Oficina de País, como en la instancia corporativa.

Evolución y perfil de las áreas

En el primer ciclo de programación (2002-2007), la acción del área de Gobernabilidad se orientó principalmente a la constitución de procesos de diálogo social para formular iniciativas que facilitarían la gobernabilidad y la reforma del Estado, sobre la base de la democratización y el enfoque del desarrollo humano. Se definieron dos resultados de desarrollo (*outcomes*):

- Resultado 1: Diálogo nacional sobre gobernanza responsable y democratización entablado.
- Resultado 10: Agenda nacional de gobernabilidad sobre la reforma del Estado, descentralización, participación y partidos políticos, y responsabilidad con enfoque de desarrollo humano promovida por actores clave.

Durante el segundo ciclo de programación (2008-2012), el CPD retomó la última revisión de la estrategia 2005-2006 y se formularon los siguientes resultados:

- Resultado 13: Apoyar procesos dirigidos a adecuar el papel y funcionamiento del Estado al contexto nacional, regional e internacional.
- Resultado 14: Promover procesos de deliberación nacional o diálogo social.
- Resultado 19: Apoyar procesos de elaboración, implementación y evaluación de normas y políticas para la igualdad y la equidad de género.
- Resultado 20: Apoyar procesos dirigidos al empoderamiento y la autonomía de las mujeres.

Se destacan las siguientes características en los nuevos resultados formulados para este ciclo y en las decisiones operativas tomadas por la Oficina de País:

- a) se mantiene el objetivo de fortalecer los mecanismos de diálogo o deliberación;

- b) se pone énfasis en que el funcionamiento del Estado debe tener en cuenta las nuevas realidades del contexto;
- c) el tema de igualdad y equidad de género es tomado por la Oficina de País como eje transversal y se define como subárea de intervención con proyectos específicos propios; y
- d) a raíz de la trascendencia del primer INDH (2005) sobre seguridad ciudadana, el tema se desarrolla como una línea de trabajo en sí y los proyectos sobre el tema pasan mayormente a ser trabajados desde el área de Democracia y gobernabilidad.

La evolución del área de Gobernabilidad puede ilustrarse en términos globales con el incremento del nivel de ejecución financiera presentado en el capítulo 3, que ha sido sostenido entre 2004-2010. La evolución de los temas específicos de gobernabilidad (incluyendo seguridad) e igualdad y equidad de género no ha sido homogénea. De los 38 proyectos, 11 refieren al desarrollo institucional, 5 al desarrollo local, 5 al tema de seguridad, 7 a la participación ciudadana, 3 a cultura y 7 a la promoción de la igualdad y la equidad de género.

La seguridad se consolida como un eje del área, mientras que género tiene un peso relativo menor. El área de Gobernabilidad ha crecido de un ciclo de planificación al otro, en buena medida, por la expansión del tema de seguridad, que presenta la mayor persistencia programática en el tiempo. La atención operativa al tema de igualdad y equidad de género es más reciente y tiene una menor institucionalización dentro del programa. La igualdad de género ha sido abordada también mediante el trabajo de coordinación del SNU: en el 2006, se conformó el Grupo Interagencial de Género y, en

el marco de la estrategia corporativa, el PNUD formuló un proyecto para transversalizar el tema en el SNU y en la propia institución¹¹⁴.

El fortalecimiento de capacidades para aplicar el desarrollo humano es una constante en la diversidad de temas atendidos. El área de Gobernabilidad es un vehículo del enfoque de desarrollo de capacidades y lo incorpora en una gama de proyectos que tocan aspectos de muy diversa índole. El trabajo del área en su conjunto asume un rol de transversalización respecto a la *operativización* del fortalecimiento institucional. El perfil de diversidad en la cartera se pone de manifiesto en el conjunto de resultados de desarrollo propuestos en el Programa de País que tienen aporte del área. A modo de ejemplo, esta área genera aportes a los resultados 11 y 15, mencionados en las áreas de Desarrollo Humano y Pobreza, y a los resultados 16, 17 y 18 en el área de Medio ambiente.

Para la planificación orientada al desarrollo humano (resultado 11), el trabajo con el proyecto FOMUDE busca fortalecer a nivel municipal los procesos e instrumentos para aplicar este enfoque, incluso en materia ambiental. Al resultado 13 corresponde el trabajo de fortalecimiento institucional del MIDEPLAN y de cooperación multi-sectorial para renovar el currículo escolar. En función del resultado 14, se han apoyado procesos de diálogo e iniciativas de corte cultural con temas de desarrollo y derechos humanos, y a favor de la alfabetización en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

La contribución del área en cuanto a oportunidades y equidad (resultado 15) tiene como núcleo el tema, ahora central, de seguridad con enfoque de desarrollo humano. No solo ha aumentado el

114 El documento “*Applied Policy Aspects – Handouts*” resume esta estrategia: “Hacer transversal una perspectiva de género implica cambiar cómo las situaciones son analizadas. Un breve perfil de cómo y por qué las necesidades de las mujeres son diferentes a aquellas de los hombres debe ser el punto de partida del análisis. Estos insumos básicos deben moldear la comprensión de los contenidos y revelar temáticas o asuntos claves para ser explorados en cada componente de los proyectos. Una estrategia de género transversal supone incluir el análisis de género dentro de todas las iniciativas, no solamente desarrollarlo en un subcomponente o proyecto aislado”. Traducción del inglés por Rotsay Rosales. Cf. Programa del Género en el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GIDP/UNDP), (2000). *UNDP Learning and Information Pack, Gender Mainstreaming*, Junio de 2000, <http://www.gdrc.org/gender/mainstreaming/8-Mainstreaming.doc>.

número de proyectos, sino que el tema ha entrado de modo creciente en otros y en programas conjuntos del SNU con fuerte orientación local. Se trabaja también a nivel central en la promoción de políticas públicas (p. ej., la POLSEPAZ). A nivel regional, el PNUD-CR ha participado en la elaboración del Informe Regional de Desarrollo Humano, cuyo tema es la seguridad, y en el Proyecto Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC).

En igualdad de género, se plantean los resultados 19 y 20, expresados en la Agenda económica de las mujeres (ya mencionado al tratar del área de Desarrollo Humano), que enfoca diversos aspectos en sus dimensiones nacionales, locales y regionales. En la esfera política, el tema de género se ha dirigido principalmente al desarrollo legislativo mediante la labor realizada con la Asamblea Legislativa, la autoridad electoral y algunas organizaciones no gubernamentales.

A continuación se aporta información adicional sobre la evolución de las temáticas de seguridad y género.

EVOLUCIÓN DE LA TEMÁTICA DE SEGURIDAD

La seguridad es un tema estratégico para Costa Rica y para el PNUD. Durante el periodo evaluado se advierte una continuidad y una complementariedad entre los diversos proyectos que versan sobre el tema de la seguridad en Costa Rica. Su evolución dentro del Programa ha estado guiada por el criterio de gestión del conocimiento. Alrededor del año 2003, ante la carencia de investigaciones sistemáticas sobre el tema, el PNUD coordinó iniciativas con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) bajo la modalidad genérica de “investigación-acción” en el ámbito local y cotidiano en cinco cantones¹¹⁵. Así, se generó el informe “Venciendo el Temor”,

que derivó en el Programa Interagencial “Redes para la convivencia, comunidades sin miedo”. Posteriormente, se adicionaron otros cantones en el programa y se formularon tres Planes de Seguridad en el marco de la iniciativa denominada “Entornos seguros”.

La Estrategia 2005 definió “Seguridad ciudadana para el desarrollo humano” como una línea de trabajo con 5 sublíneas específicas de acción. En el segundo ciclo de programación, continuaba “Redes para la convivencia...”; además, se implementaron el programa conjunto “Cultura y desarrollo: políticas interculturales para la inclusión y generación de oportunidades”, para la creación del Parque La Libertad, “Mejoramiento de condiciones de seguridad. Por un país sin miedo” y “Gobiernos locales en condiciones de seguridad”.

Durante el período 2008-2010, como seguimiento al proyecto “Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas”¹¹⁶, se constituyó un foro de tres círculos deliberativos sobre desarrollo humano y seguridad ciudadana, y se formularon cerca de 40 propuestas para la acción, la mayoría de carácter operativo. A inicios del 2011, el Gobierno de Costa Rica presentó la “Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Paz” (POLSEPAZ). El PNUD participó en el proceso de consulta y formulación de este documento. Ambas experiencias ilustran la centralidad que ha adquirido el mejoramiento de la seguridad en la cartera de Democracia y Gobernabilidad.

EVOLUCIÓN DE LA TEMÁTICA DE GÉNERO

Igualdad de género es un enfoque de desarrollo humano en el trabajo de la Oficina de País por el rol dual asignado a este tema por el PNUD como *eje transversal y área temática*. En el periodo de programación 2005-2007, se instauró “género”

115 Carrillo, Limón, Escazú, San José y Montes de Oca.

116 “El proyecto pretende propiciar, desde un área neutral, el encuentro entre actores académicos, sociales y políticos clave, así como el diálogo franco e informado, con miras a la visualización conjunta de caminos para el fortalecimiento de la democracia costarricense. Se pretende la conformación de tres grupos de trabajo sobre ejes temáticos clave... que tendrán como objetivo principal el análisis y la visualización de caminos para fortalecer las prácticas democráticas en los temas seleccionados y, deseablemente, la adopción de acuerdos mínimos sobre cada uno de los temas elegidos” (PRODOC del proyecto).

como un área específica. Como se ha indicado antes, el PNUD impulsó su transversalización en el SNU a través de un proyecto y lideró el grupo interagencial de género hasta 2009. La temática se reclasificó como quinto componente del programa en Costa Rica en el CPD-CPAP para 2008-2012.

El área de Gobernabilidad ha asumido la temática de género y, en conjunto con el área de Desarrollo Humano, elabora los aportes del PNUD en materia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de transversalidad en el marco de las tareas interagenciales que corresponden al PNUD. Cabe señalar que, en años recientes, esta organización ha implementado relativamente pocos proyectos específicos en el área de Género, con criterios estratégicos que buscan un extendido alcance. En los siguientes acápites se detallan sus principales aportes en esta materia.

Relevancia

En sí mismos, los temas de gobernabilidad y gobernanza¹¹⁷ son muy relevantes en la agenda política del país. En los últimos quince años, los esquemas tradicionales de representación política (partidos políticos, gobiernos locales y gobierno nacional) se han debilitado. Los problemas asociados con la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica, bajo el marco del Estado de Derecho y promoviendo la inclusión de sectores en condiciones de vulnerabilidad, han tenido una presencia permanente en el debate político, social y económico de Costa Rica.

En el sistema político y, en general, en el sistema social costarricense, se nota una tendencia, desde finales de la década de 1980, a la búsqueda de

mejores condiciones de igualdad y equidad de género, de modo que, actualmente, es un eje permanente en el debate de diversos actores políticos, sociales y económicos en el país. Sin embargo, los problemas de asimetrías y vulnerabilidad en el país afectan de manera particularmente acentuada a la mitad de población, constituida por mujeres. Más del 30% de los hogares costarricenses está encabezado por mujeres. La reciente crisis económica mundial ha ampliado la brecha en las tasas de desempleo abierto entre hombres y mujeres de Costa Rica.

Ante ese conjunto de condiciones, las áreas temáticas y las estrategias planteadas en el programa del PNUD en los aspectos de gobernabilidad, seguridad, justicia y género resultan altamente pertinentes y responden positivamente a problemas estratégicos del país durante el periodo evaluado. Asimismo, las iniciativas desarrolladas guardan relación directa con los marcos generales de planificación que cada Gobierno ha elaborado para orientar su gestión.

Sucesivos Gobiernos han solicitado el apoyo técnico del PNUD para colaborar en la elaboración de los PND, especialmente en los dos últimos periodos (2006-2010 y 2011-2014)¹¹⁸. La participación sostenida del PNUD en el diseño de los marcos generales y estratégicos de la planificación del desarrollo del país explica que la agencia haya adaptado sus áreas temáticas prioritarias y resultados (*outcomes*) para contribuir a la consecución de los resultados que se plantea Costa Rica, incluyendo los de desarrollo humano. De este modo, la evolución de estrategias y objetivos del Programa País y de las áreas de Gobernabilidad y Género guardan una cercana correlación con las que el país se plantea a través de los sucesivos PND y sus correspondientes objetivos.

117 Joan Prats, director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña afirmó: "... gobernabilidad y gobernanza son dos conceptos interrelacionados, pero es necesario separar a efectos analíticos.... Mark Malloch Brown desde el PNUD lo expuso con toda claridad en el Informe de Desarrollo Humano de 1999:... *governance* significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y las empresas" (PNUD 1999: 8; cf., versiones en inglés y español). Prats, Joan 2004. "Gobernabilidad para el Desarrollo. Propuesta de un Marco Conceptual y Analítico", tomado de Carlo Binetti y Fernando Carrillo, eds. (2004), pp. 7 y 8.

118 Este apoyo se ha canalizado a través de proyectos específicos implementados con la unidad de Desarrollo Humano.

En ese marco, el PNUD definió como prioritaria el área de Promoción de la democracia y la gobernabilidad para el ciclo de programación 2002-2007 y continuó este trabajo bajo el área de Democracia y gobernabilidad durante el ciclo 2008-2012. Con esos programas, la Oficina de País ha apoyado la ejecución de iniciativas importantes para promover el diálogo social, la reforma del Estado, la descentralización y la participación política con rendición de cuentas bajo el enfoque de desarrollo humano. Las iniciativas y los proyectos implementados se enmarcan en una noción amplia y operativa de gobernabilidad y gobernanza en democracia, pertinente respecto de los retos del país, como se podrá ver con más detalle a través de las páginas siguientes.

El PNUD ha mostrado capacidad de reacción y de anticipación, y ha buscado el equilibrio entre lo nacional y lo local. Además, ha respondido ante las condiciones y actores para dar contribuciones al desarrollo costarricense a nivel nacional, procurando también una incidencia local. En repetidas ocasiones, ha actuado con anticipación, enfocando problemas que no tenían visibilidad o no habían sido analizados y que luego fueron incorporados a la agenda pública. Ha aprovechado en tal sentido los espacios que genera mediante la promoción de discusiones públicas y diálogos políticos. Esta labor es de particular significación porque, con los grandes cambios económicos y sociales ocurridos en el país, se ha desarrollado en medio de un proceso de transformación significativa respecto a los *contenidos* que –tanto con el apoyo a la deliberación y consulta públicas como con su acción programática práctica– el PNUD atiende y que han tenido especial importancia y pertinencia para el país en diferentes momentos: por ejemplo, los tratados de libre comercio y su relación con el rol del Estado; la acentuación de la desigualdad, la persistencia de la pobreza y las brechas entre regiones; la menor capacidad institucional en las municipalidades; la preocupación ciudadana por la inseguridad; y las reformas que necesita el sistema político.

Además, por ser un interlocutor reconocido, el PNUD ha podido responder con prontitud a necesidades surgidas en diversos sectores del Estado: en el ámbito central, de modo más directo y eficaz; en las esferas locales, de modo más selectivo o transversal e indirectamente, mediante acciones de incidencia nacional con el gobierno central. Se ha visto ya (al tratar de las áreas relativas a desarrollo humano y pobreza) su vocación por promover la descentralización. El PNUD se ha enfocado principalmente en el ámbito municipal, pero, con el apoyo al fortalecimiento del MIDEPLAN, también ha dado atención a la –todavía débil– unidad regional de administración y planificación.

El trabajo del área se ha centrado en el Estado y en esferas académicas y de análisis de políticas públicas. Se han enfocado temas pertinentes a algunos sectores de la sociedad civil de modo puntual (p.ej., mujeres y economía, y participación; jóvenes y seguridad. Sin embargo, los nexos establecidos con la sociedad civil (y el sector privado) son débiles en comparación con los fuertes vínculos establecidos con actores del ámbito estatal.

Eficacia

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Desde el primer ciclo programático examinado se observa la incidencia eficaz del PNUD a través del fortalecimiento de capacidades y de la promoción del diálogo democrático.

Así, en el Proyecto sobre el desarrollo de la democracia en América Latina (PRODDAL), el PNUD se asoció con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y, junto a la Defensoría de los Habitantes, promovió los “Círculos Deliberativos” temáticos¹¹⁹. Se generaron así propuestas en temas como la representación y participación política, el papel del Estado, la descentralización y la rendición de cuentas, que incidían en la formulación de iniciativas jurídicas

119 El PRODDAL elaboró el informe “La Democracia en América Latina”, publicado en el año 2004. El proyecto de los Círculos Deliberativos se organizó en el marco del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.

o de políticas públicas. Se logró influir también en las propuestas programáticas presentadas por los candidatos presidenciales en el proceso electoral del año 2006 y se contribuyó a impulsar la Ley de Referendo para hacer efectivo un mecanismo más directo de participación política con ocasión del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana (uno de los asuntos más polémicos y trascendentales del país incluso después de concretarse la suscripción). Además, en el 2007, el PNUD propició el diálogo informado de cara a dicho referendo.

El trabajo del PNUD con el Ministerio de Educación logró introducir valores y prácticas para la convivencia democrática como parte del cimiento educativo. Esta contribución, en particular, se tradujo en la reformulación del currículo de la educación secundaria, específicamente en la educación artística y musical, la educación física y la educación cívica. En el largo plazo, no evaluable aún, significaría un elemento de cambio cultural a favor de un ejercicio más democrático de la ciudadanía y la interacción social.

El PNUD ha contribuido al fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel central y local. Los círculos deliberativos constituidos en los proyectos de diálogo social han tenido repercusión para el fortalecimiento de capacidades y voz locales. Así, en el período gubernamental 2006-2010, el MIDEPLAN acogió un proyecto de ley –emanado de los “Círculos Deliberativos”– para la transferencia de competencias técnicas a las entidades públicas y a otras contrapartes en las municipalidades; por otra parte, en la Asamblea Legislativa se creó la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, con lo cual se institucionalizó un espacio permanente para el trámite de iniciativas de ley generadas en el ámbito local.

El PNUD ha hecho contribuciones positivas al fortalecimiento de la gestión del Gobierno central, especialmente en el MIDEPLAN (que se

señalaron ya en la sección sobre desarrollo humano y pobreza). Además, contribuyó a hacer la reglamentación del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional y, en el mismo campo, a formular el proyecto de Ley de Creación de la Agencia de Cooperación Internacional, que se terminó en 2010, aunque aún no ha sido objeto de discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa.

Se han encontrado logros relevantes en el desarrollo de capacidades para la planificación a nivel local y municipal. Entre 2008 y 2011, el PNUD contribuyó a la creación de Equipos de Gestión y a la formulación de Planes de Desarrollo Municipal en el 50% de los cantones del país (40 cantones). Así, se estima que, en el marco del proyecto FOMUDE, más de 2.000 personas desarrollaron capacidades para trabajar en la planificación del desarrollo de sus respectivos cantones o municipalidades. Hasta agosto de 2011, la Contraloría General de la República había recibido 35 planes de desarrollo local formulados por los Equipos de Gestión. La experiencia es reciente, por lo que no se cuenta con información suficiente para constatar el nivel de aplicación de estos planes municipales, ni analizar su incidencia. El proyecto FOMUDE, que el PNUD auspicia con donantes internacionales y el IFAM, cuenta con gran reconocimiento tanto en el Gobierno nacional como en el ámbito local.

En un trabajo directo a nivel local y municipal, el PNUD también ha tenido logros en el desarrollo de capacidades mediante la utilización estratégica de nuevas tecnologías de la información a través de contrapartes estatales y académicas (p.ej., el Instituto Tecnológico de Costa Rica) y con pequeñas y medianas empresas (Sistema de Información Regional, región Huetar Norte)¹²⁰.

El PNUD ha hecho aportes para la acción pública sobre seguridad con enfoque de desarrollo humano. Se observa un aporte eficaz del PNUD en este tema, particularmente en dos dimensiones: en la generación de información y conocimientos para la

120 Este trabajo se desarrolló con la unidad de Desarrollo Humano.

toma de decisiones; y en las contribuciones metodológicas por las que entidades estatales (y sociales) han incorporado i) variables o categorías de análisis fiables (p.ej., Encuesta específica del 2004, que mide la relación percepción-victimización y factores asociados a ambos) o ii) metodologías de intervención para atender la problemática de seguridad (p.ej., desde los gobiernos locales, incluyendo planes locales de seguridad)¹²¹. Una iniciativa en fortalecimiento de capacidades es el apoyo al Comité Interinstitucional de Control de Armas.

En el programa conjunto “Redes para la convivencia”, que involucra a gobiernos y actores locales, se observan debilidades que son ilustrativas de factores que pueden mellar la eficacia de las intervenciones en el ámbito local: i) la realización de actividades similares por las agencias participantes, que suponen una onerosa inversión de tiempo y esfuerzo para los actores locales; ii) el acompañamiento del PNUD es percibido por las contrapartes locales como insuficiente o ineficaz para concretar acciones o logros; iii) baja participación de vecinos beneficiarios; y iv) discontinuidad en las acciones debido a la rotación de autoridades. Similares factores influyen también en algunas localidades en donde se promueven planes y estrategias de desarrollo cantonal.

La POLSEPAZ es un caso paradigmático en relación con los elementos que pueden afectar la incidencia en políticas públicas. La eficacia de la intervención del PNUD es clara desde el punto de vista de contribuir a la formulación de una política nacional que atienda los problemas de seguridad incorporando la noción de desarrollo humano. Sin embargo, ha generado oposición en la sociedad y en la comunidad política, principalmente por alejarse de enfoques tradicionales que ven la seguridad enteramente como un fenómeno de criminalidad que se resuelve con medidas policiales o penas drásticas. En parte como

consecuencia de ello, además de otros factores posibles, el Estado no ha dado mayor seguimiento a la implementación de este instrumento. Este caso evidencia una debilidad en torno a la anticipación de los riesgos contextuales y de estrategias de promoción y de alianzas para abordarlos. Este tipo de previsión es particularmente importante, tanto en escenarios como el costarricense, donde es frecuente la discontinuidad en la política pública, como para temas muy controvertidos.

IGUALDAD DE GÉNERO

El PNUD ha contribuido a la regulación de las jornadas de trabajo de las servidoras domésticas en el Código de Trabajo y en el PND 2010–2014; y a la elaboración del Sistema Nacional de Indicadores Estadísticos de Género. El área realizó un aporte sustantivo en la constitución del Sistema de Gestión Económica en Equidad e Igualdad de Género, orientado a constituirse en un sistema de certificación ISO. En el campo de participación política, el PNUD ha apoyado al Tribunal Supremo Electoral y ha logrado incidir en el fortalecimiento del enfoque de equidad e igualdad de la institución.

Debe subrayarse que el subárea prioritaria de género es de reciente data (con una oficial experta en este campo asignada para él –junto con Democracia y gobernabilidad– en los últimos dos años) y la intensidad del esfuerzo de gestión del tema ha sido poco uniforme. Se destaca la eficacia que se ha tenido en proyectos locales de las áreas de Gobernabilidad, Pobreza y Ambiente, tal como se ha señalado en los apartados correspondientes a dichas áreas. No obstante, el grado de transversalización de la igualdad de género en el PNUD no ha sido equilibrado, siendo más bien débil en parte del Programa.

Se ha visto que el PNUD ha logrado impacto mediático más bien puntual, pero hay cierta debilidad en la diseminación. El “Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para el uso de

121 Tal es el caso de los proyectos conjuntos “Políticas interculturales” (parque La Libertad) y “Redes para la convivencia”, a los que se suman iniciativas como “Entornos seguros”, “Por un país sin miedo” y “Gobiernos locales en condiciones de seguridad”.

Tabla 10. Cuadro de evidencias de la eficacia en Democracia y gobernabilidad, e Igualdad de género

Proyecto	Progreso hacia los resultados esperados	Fuentes
Diálogos del Bicentenario	<p>(+) Desarrollo de 8 áreas temáticas consideradas estratégicas para el país como base de un documento pragmático de objetivos, metas e indicadores. Prospectivo de mediano y largo plazo.</p> <p>(-) El proceso se considera “tardío” o postergado por los cambios en las estructuras jerárquicas del MIDEPLAN a mitad del período gubernamental. Además, no ha habido continuidad ni seguimiento por parte de la actual Administración (p.ej., a julio de 2011, no se habían logrado publicar/divulgar los productos de los 8 temas).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ Informe de la coordinación general del proyecto.
FOMUDE	<p>(+) Creación de Equipos de Gestión en más de 40 cantones (mitad del total del país). De los 41 planes de desarrollo que se formularon, 35 ya fueron presentados ante la Contraloría General de la República. Además, más de 23.000 personas participaron en los procesos.</p> <p>(-) Faltó mayor acercamiento y articulación con la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Unión de Alcaldes e Intendentes (ANAI), lo cual habría asegurado un mayor compromiso y apoyo por parte de las autoridades locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ Informe de Evaluación Final del Proyecto. ▪ Material informático (discos CD y memorias USB) con numerosa y detallada información del proyecto.
Agenda Económica de las Mujeres	<p>(+) Investigación sobre trabajo doméstico en Costa Rica y Centroamérica que fortaleció la incidencia en la Reforma al Código de Trabajo. Además, ejecución de 3 cursos con lideresas. “Escuela Popular de Economía para las Mujeres”. Apoyo a las trabajadoras domésticas en TIC (ASTRADOMES).</p> <p>(-) Con excepción del vínculo y apoyo logrado con el FOMUDE, se considera que hubo poca penetración del tema en el ámbito local o municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ PRODOC de proyectos AGEM, II fase, y de desarrollo de TIC con ASTRADOMES.
Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la cooperación internacional	<p>(+) El MIDEPLAN logró su posicionamiento legítimo (y parece que sostenible o institucionalizado) en los procesos de negociación del país para los tratados de libre comercio (UE, China, Singapur) mostrando su indispensabilidad técnica. Además, reglamentación del artículo 11 de la Ley de Planificación.</p> <p>(-) Poca vinculación con los ejes temáticos de equidad de género y desarrollo local. Además, no se ha dado el seguimiento o empuje adecuado al proyecto de Ley de Creación de la Agencia de Cooperación Internacional, lo que ha impedido su avance y eventual aprobación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ Proyecto de Ley. Reforma de Ley art. 11.
Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas	<p>(+) Este proyecto produjo y publicó durante el primer ciclo programático un sistema de más de 40 propuestas concretas de reformas políticas, institucionales y legales derivadas de la convocatoria plural de cuatro “Círculos Deliberativos” temáticos (representación y participación política, el papel del Estado, la descentralización y la rendición de cuentas). Durante el segundo ciclo programático logró constituir otro foro plural de 3 Círculos Deliberativos sobre desarrollo humano y seguridad ciudadana. Nuevamente, se produjeron cerca de 40 propuestas para la acción, la mayoría de carácter operativo.</p> <p>(-) Respecto a la sostenibilidad de la segunda fase, participantes indican que el diseño metodológico entrañó un seguimiento poco consistente (en grado y tiempo) e una insuficiente promoción del apoyo/condiciones para dar resonancia práctica a las propuestas elaboradas. Ello genera percepciones de que la inversión de tiempo y esfuerzo no habría tenido la repercusión adecuada (en casos, sin retribución económica).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas semiestructuradas con informantes claves. ▪ Informes de evaluación del proyecto.

nuevas Tecnologías de Información y Comunicación” es un proyecto pequeño (US\$ 40.000) que ha incidido en la vida de más de 250 beneficiarias. La contraparte principal, la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), asumió después las riendas de la iniciativa. Esta experiencia alcanzó un impacto mediático importante y permitió establecer alianzas con el sector privado y las ONG¹²². Sin embargo, ha faltado divulgar la sistematización de la experiencia en la organización beneficiaria y en otros ámbitos. Esta debilidad, que ha sido observada en otras áreas, limita la capacidad del PNUD de capitalizar buenas prácticas y replicarlas.

La visión panorámica de la eficacia de la contribución de las áreas de Democracia y gobernabilidad y de Igualdad de género al logro de los objetivos de desarrollo del PNUD es positiva en general. Las principales debilidades se ubican en los siguientes campos: i) no se capitaliza plenamente la producción intelectual del PNUD, percibida frecuentemente como poco adaptada a contextos prácticos; ii) la solicitud de mayor acompañamiento por parte de socios y contrapartes locales; y iii) la formulación de proyectos no atiende suficientemente la organización de las contrapartes para la gestión de las iniciativas ni la previsión de las condiciones de riesgo para la ejecución. En suma, remiten a una debilidad de fondo en cuanto a gestión de resultados, tanto desde el aspecto de diseño de los proyectos como de los esquemas de evaluación y monitoreo.

Eficiencia

La Oficina de País opera con recursos financieros limitados, a pesar del importante crecimiento mostrado por el área de Democracia y gobernabilidad a partir del segundo ciclo de programación. La ejecución de proyectos de esta área y de Igualdad de género ha sido, en general, bastante eficiente, destacando la capacidad de implementar acciones en procesos de alto impacto para Costa Rica.

Ante la limitada disponibilidad de recursos, la estrategia del PNUD se ha focalizado en intervenciones pequeñas con mucho potencial de impacto. El incremento de la transversalidad en las intervenciones del PNUD, en todas sus áreas, contribuye a su eficiencia.

No obstante, la carga de procedimientos administrativos genera demoras en la implementación de algunos proyectos. Se observó que la tardanza en el inicio de algunos proyectos y su consecuente impacto en el cumplimiento del cronograma y el logro de los objetivos están vinculados a dichas demoras. Similares problemas se han registrado también en los programas conjuntos (del Fondo Español para ODM), de modo que no atañen solo a la burocracia del PNUD, sino también a la de otras agencias de las Naciones Unidas. Los programas conjuntos requieren procedimientos específicos a cada agencia que obligan a las contrapartes a hacer un mayor esfuerzo burocrático. La carga de procedimientos también afecta la relación de la Oficina con otras esferas corporativas.

Caben mejoras en la dimensión del seguimiento, monitoreo y evaluación. Las mencionadas debilidades en la organización y el seguimiento de las contrapartes contribuyen a dilatar la implementación de las actividades, tal como se observó respecto al programa interagencial sobre seguridad. La participación de numerosas contrapartes en la gestión de los proyectos ha tenido una repercusión similar en otros casos, según la información proporcionada por las respectivas contrapartes al equipo evaluador.

Hay un factor externo de presión adicional sobre la eficacia del PNUD. Los cambios de gobierno, con la consiguiente rotación del personal estatal, repercuten en la continuidad de las políticas públicas y en la implementación de proyectos que apoya el PNUD-CR en el ámbito nacional y local. La Oficina de País ha diseñado acciones para mitigar estos efectos, pero los resultados a

122 En esta iniciativa participaron también la empresa *Cisco Networking Academy* y la Alianza de Mujeres Costarricenses. La mayoría de las beneficiarias es de nacionalidad nicaragüense. La ASTRADOMES provee un espacio equipado con 10 computadoras, que permite a las trabajadoras domésticas inmigrantes, una población de mujeres altamente vulnerable, comunicarse con sus familias en Nicaragua.

veces dependen finalmente de terceros y no han sido siempre positivos.

Sostenibilidad

En general, las iniciativas del PNUD en materia de gobernabilidad, democracia e igualdad de género evidencian beneficios sostenibles en una diversidad de ámbitos, aunque hay aspectos en algunos proyectos (o en parte de las localidades en que estos se ejecutan) en que no hay garantía de sostenibilidad.

Se ha contribuido a diseminar capacidades y conocimientos en el Estado, tanto en el nivel central como en el subnacional, en aspectos clave para la sostenibilidad. Se ha mencionado una variedad de ejemplos positivos, como la institucionalización de los ODM y de instrumentos y capacidades para su seguimiento en los proyectos a nivel municipal. Son aspectos de la sostenibilidad lograda que se refieren tanto a condiciones instaladas para una intervención con enfoque de DH (capacidades), como a los cambios en la situación de la población que se han facilitado con el apoyo a las intervenciones del Estado (focalización, programas, políticas), p. ej., con estrategias y medidas dirigidas a niveles locales para el cumplimiento de los ODM. La adopción de la política oficial de seguridad, que incorpora el enfoque de desarrollo humano, ilustra la efectividad y las limitaciones de la contribución hecha por el PNUD: la política ha sido adoptada oficialmente, pero la sostenibilidad no está garantizada. Como se dijo, se habría podido implementar acciones y alianzas para atenuar y gestionar la oposición a la política.

La sostenibilidad de los planes de desarrollo local está en función del compromiso de algunos actores. En el campo de la intervención local, en un número significativo de municipalidades, los resultados permiten prever la sostenibilidad de la implementación de los planes de desarrollo elaborados. Sin embargo, un factor de incertidumbre está presente en algunas localidades donde no se ha logrado un compromiso fuerte de las autoridades u otros actores.

La continuidad de los proyectos augura, sin embargo, que se pueden mantener los resultados positivos y replicar la experiencia en otros contextos. En esa línea, la Oficina de País está gestionando un proyecto para dar continuidad al FOMUDE. Asimismo, las oportunidades de desarrollo directas tienen implícitos algunos factores que favorecen la sostenibilidad de los resultados. Por ejemplo, las personas que gestionan microempresas, tienen un interés en mantener las condiciones que hacen posible el éxito de sus iniciativas.

Un seguimiento limitado afecta la sostenibilidad de las iniciativas. Dos factores de debilidad que se han encontrado de modo recurrente se refieren al acompañamiento poco cercano a las contrapartes y al seguimiento de las iniciativas, que no se enmarca en una perspectiva temporal mayor.

Las contribuciones en materia de género se han dirigido a la legislación y la política pública, y tienen un destacado nivel de institucionalización pues sus beneficios son de alcance universal en el país.

Hay espacio para reforzar el aprendizaje de buenas prácticas y las formas de devolución a beneficiarios con propósitos de sostenibilidad, especialmente en proyectos de pequeña escala, en comunidades alejadas o entre actores que podrían tener interés en la temática. En algunos casos, las áreas de Gobernabilidad y democracia y de Igualdad de género han implementado acciones en ese sentido (p.ej., inventario de experiencias como parte de proyectos conjuntos). Pero otros proyectos carecen de esta dimensión, como el implementado con la ASTRODOMES y algunas iniciativas culturales apoyadas por el PNUD. El alcance de la contribución al desarrollo con experiencias cuyos públicos-objetivo son muy reducidos será limitado si no se impulsan dinámicas multiplicadoras. En tales casos, se puede asegurar buenos productos, pero no se llega a dar sostenibilidad como contribución al desarrollo.

Finalmente, se insiste en el efecto que tiene sobre la sostenibilidad contar con la evaluación y la gestión de las condiciones de institucionalización

y apropiación de los resultados –los riesgos para la implementación y continuidad. La actividad de promoción, expresada tanto en campañas de diseminación como en el establecimiento de alianzas para potenciar las bases de apoyo, especialmente en temas controvertidos, constituye un valioso aporte al impulso de la sostenibilidad. En estos ámbitos, se observa que hay espacio para la mejora en las acciones del PNUD.

Factores comunes

Existen algunos elementos comunes de debilidad que repercuten en las esferas de eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Sistematización y diseminación: No ha sido uniforme a través del programa. Se observan casos en que han sido insuficientes. La producción de materiales poco adaptados a la práctica o a públicos más amplios limita la capitalización de oportunidades de réplica o de mayor incidencia.

Formulación de proyectos: i) la demarcación de resultados esperados y la definición de indicadores no es suficientemente precisa; ii) el esquema de organización de las contrapartes (cuando son numerosas) dentro de la gestión de proyectos no favorece la eficacia ni la eficiencia; iii) la previsión, gestión y mitigación de riesgos no siempre se ha incluido o trabajado lo suficiente en el diseño de los proyectos a fin de incorporar acciones que atiendan factores adversos a la implementación o a la sostenibilidad de los resultados. En última instancia, se trata de una debilidad general en una aplicación poco robusta del enfoque de gestión por resultados.

Esquemas de monitoreo: Especialmente en el ámbito local, el acompañamiento del PNUD se percibe como distante y da lugar a que no todas las contrapartes tengan un compromiso sostenido o a que algunas no puedan recabar el apoyo de los beneficiarios.

Nexos con la sociedad civil y el sector privado: El PNUD ha incrementado su vinculación con ambos sectores, pero el nexo continúa siendo

débil. Ello resta posibilidades de contar con un mayor respaldo público a algunas iniciativas o de concretar el compromiso de los beneficiarios, y disminuye las oportunidades de potenciar la eficacia y/o la sostenibilidad.

Evaluación y gestión del conocimiento: No se han desarrollado todos los planes de evaluación contemplados en los documentos de programa del país, una indicación de la insuficiente integración del enfoque de gestión de resultados en el Programa. Si bien hay procesos anuales de balance, la evaluación no es una dimensión permanente del proceso de gestión del programa y de los proyectos. La debilidad en materia del sistema de evaluación genera otras debilidades. Alude a la gestión del conocimiento, estando asociada a las insuficiencias de sistematización y difusión que afectan el aprendizaje. Se relaciona también con las flaquezas en la previsión y mitigación de factores que pueden poner en riesgo la ejecución o sostenibilidad, así como con las necesidades no cubiertas en cuanto a monitoreo. De este modo, se carece de mecanismos regulares para analizar el desempeño de las metodologías, los esquemas de gestión, los procedimientos, las estrategias de promoción, los escenarios de riesgo enfrentados y, más generalmente, de las experiencias impulsadas; y hacer un balance del valor agregado de cada elemento (en sí mismo y comparativamente) que se pueda asimilar en el posterior desarrollo de los proyectos y en la formulación de iniciativas y del programa. Es decir, convertirlo en un aprendizaje que fortalezca la calidad del trabajo programático y la sostenibilidad de sus resultados.

4.2 ANÁLISIS DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PNUD

4.2.1 RELEVANCIA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

A través del período examinado, el PNUD ha mostrado, en lo institucional y en lo programático, congruencia con la evolución de los desafíos y prioridades del país expresados en las estrategias y planes nacionales de desarrollo. A la par de

este esfuerzo de correspondencia con las estrategias gubernamentales, el PNUD-Costa Rica ha tenido considerable efectividad en lograr la incidencia de los contenidos propios de su mandato (desarrollo humano, ODM) en los PND.

Esta incidencia está vinculada al apoyo y la asistencia técnica que brinda a los procesos de formulación de los PND gubernamentales y de los programas de gobierno de las agrupaciones políticas participantes en las elecciones, en un marco de deliberación sobre políticas públicas¹²³. Dicha correspondencia se observa en los marcos de planificación de la Oficina y en los contenidos de programa implementados. Los proyectos o iniciativas específicas emprendidas en respuesta a solicitudes imprevistas del Estado costarricense se adecuan a los resultados de desarrollo esperados del Programa de País y a los contenidos de los PND¹²⁴. En suma, los resultados esperados del programa de PNUD han tenido considerable coincidencia con los objetivos de los sucesivos PND, habiéndose logrado una mutua influencia.

Hay una positiva sinergia entre el PNUD y los esfuerzos de la oficina de coordinación del SNU (OC-SNU) en materia de ODM, desarrollo humano y valores de Naciones Unidas. El trabajo del PNUD dirigido al cumplimiento de las metas de desarrollo humano y de los ODM es sinérgico con la labor de la coordinación del SNU, cuyo liderazgo en estos temas ha sido central en la efectividad y el alcance logrados. La oficina de coordinación del SNU apoyó al PNUD en su reestructuración de inicios del período. El apoyo y complementariedad de la OC-SNU se observa en relación con todo esfuerzo del PNUD que tiene una dimensión de Sistema. Hay temas que la coordinación del SNU y el PNUD han atendido independientemente del grado de prioridad establecido por los Gobiernos o en el

PND, especialmente en relación con aspectos o valores del mandato del PNUD o de la ONU, como la igualdad de género o el combate al VIH/SIDA. En el caso de este último (que no es parte de su asignación temática), la acción del PNUD es pequeña dentro de su programa; más bien, puede decirse que la canaliza a través del trabajo conjunto con el SNU.

La pertinencia estratégica y programática es desplegada de modo relativamente balanceado en el territorio. La congruencia entre la intervención del PNUD y los retos y estrategias nacionales se expresa relativamente bien en la configuración del Programa de País a través del tiempo, aunque se presentan ciertas debilidades, que reflejan la situación y las limitaciones de la Oficina de País. Con todo, el PNUD ha mostrado una alta relevancia para los problemas nacionales en la evolución del programa y en los portafolios de proyectos.

El PNUD-CR tiene un programa relevante y adaptable. Costa Rica ha prestado una importancia creciente al **medio ambiente** y a su compromiso de desempeñar un rol líder en este tema a nivel regional y global, como plasman los PND del período evaluado. Ello explica el alto perfil del área en el Programa de País, cuyos contenidos específicos corresponden a aquellos incluidos en los sucesivos PND. Algunos elementos planificados e importantes no se han llevado a la práctica; en transporte, por ejemplo.

Del mismo modo, a medida que la temática de **desarrollo humano** ha sido asumida formalmente en el país, el PNUD se ha convertido en un aliado valioso del Estado, al cual ha apoyado en intervenciones relevantes y en momentos importantes (como la crisis económica). El PNUD ha contribuido efectivamente a enriquecer la información

123 Ello se expresa en la formulación de los resultados de desarrollo relacionados con la organización de diálogos nacionales (p. ej., de apoyo al MIDEPLAN, para los “Diálogos del Bicentenario”).

124 En el PND 2006-2010, el Gobierno de Costa Rica incorporó la noción de desarrollo humano: “En efecto, el primer referente fundamental de este Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el paradigma del Desarrollo Humano, impulsado desde hace más de una década y media por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”, PND 2006-2010, p. 23.

sobre desarrollo humano, pobreza y desigualdad del país, particularmente con datos y análisis de nivel subnacional, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

En **governabilidad**, el PNUD ha evolucionado a la par de los retos y las debilidades surgidos a través de los cambios político-institucionales del país con un alto sentido de oportunidad, por ejemplo frente a la necesidad de organizar diálogos y generar nuevos consensos en momentos y temas clave, y para fortalecer capacidades estatales para la gobernabilidad y la gestión ante problemáticas fundamentales de desarrollo humano y pobreza asociadas a las transformaciones en curso y que, en diversos casos, el PNUD ayudó a calibrar (como las brechas territoriales). A medida que el tema de **seguridad** se ha posicionado como un elemento prioritario en el país, el PNUD ha incrementado progresivamente su importancia en la agenda programática, en un proceso paralelo de incidencia y enriquecimiento. En una perspectiva general, el PNUD ha aplicado su trabajo a aspectos y espacios que implican una incidencia en las condiciones de vida de los costarricenses, especialmente en grupos y poblaciones en condiciones de mayor necesidad.

Hay una búsqueda permanente de equilibrio nacional-local. El PNUD ha combinado una intervención consistente y significativa a nivel nacional central con una preocupación especial por incidir en los niveles subnacionales mediante componentes complementarios o proyectos focalizados. En algunos casos, se ha tratado de una acción dual, en que las intervenciones a nivel local han buscado refuerzo e institucionalización en el nivel nacional, como en los proyectos de FOMUDE y de FOCAM. Durante muchos años, la intervención local ha tenido su mayor expresión en los proyectos del PPD-FMAM. En otros casos, la intervención local ha tenido vinculación con el nivel central, pero la multiplicidad de actores estatales involucrados constituye un factor adverso, tal como se observó en algunas acciones dirigidas a actores de la comunidad y/o en temas de manejo ecológico en los programas conjuntos de los ODM.

La relativa desarticulación con el nivel local revela una cierta debilidad en la actuación del PNUD, sobre todo en contextos en los que el nexo con el nivel central de gobierno sería de gran utilidad. Sin embargo, como se mencionó, la fragmentación institucional es un factor que limita la capacidad de respuesta unificada y eficaz del PNUD, pues no se cuenta con un interlocutor con poder y competencias suficientes para asegurar un impacto integral.

En otros contextos, la debilidad concierne a la falta de capitalización del potencial que tienen las experiencias apoyadas en términos de diseminación y replicación de buenas prácticas, conocimientos y metodologías en Costa Rica, pero también como insumo para la exportación de conocimiento a otros países y regiones. Sin embargo, la falta de recursos (y el consecuente pequeño tamaño del equipo) es una limitación para el avance del PNUD en estas dimensiones.

A pesar de todo ello, el papel que ha tenido el PNUD para dar mayor atención a los escenarios subnacionales ha sido pertinente, pues combina una buena capacidad de respuesta y una promoción proactiva. Evidencia de ello es cómo la información desagregada y los análisis presentados en los informes cantonales que el PNUD produce han estimulado una nueva mirada de la situación local y han impulsado el interés por actuar sobre las condiciones de desventaja puestas de manifiesto. De otro lado, la respuesta del PNUD se ha adecuado a los diferentes enfoques gubernamentales que se han sucedido respecto a la organización y planificación del Estado; es decir, ha acompañado los esfuerzos estatales orientados a dinamizar la estructura de gobernabilidad a nivel regional. El PNUD presenta un considerable nivel de contribución a la descentralización, en lo político y en las acciones dirigidas a atender la desigualdad territorial y las condiciones de los pobladores.

Se identifica un desempeño concentrado en la esfera estatal y una vinculación todavía débil con la sociedad civil. La mayor parte de las acciones del PNUD se enfocan en la esfera gubernamental,

principalmente a nivel central y, en menor medida, subnacional. El grado de vinculación con actores de la sociedad civil, de las comunidades y del sector privado, ha sido relativamente reducido, con lo cual, la imagen del PNUD se asocia estrechamente a un trabajo con el Estado. Durante la evaluación, se recibieron algunas impresiones de actores entrevistados que atribuyen demasiada cercanía y receptividad del PNUD al Gobierno, en detrimento de la proactividad. Sin embargo, la visión más generalizada confiere al PNUD un grado de independencia y neutralidad bastante amplio y, en todos los casos, reconocida integridad ética. De cualquier manera, la exigüidad relativa del nexo con las organizaciones de la sociedad civil es una debilidad del programa en relación con el mandato del PNUD, de facilitar que la incorporación del enfoque de desarrollo humano tenga base en la práctica ciudadana. Lograr este objetivo requiere una integración y una interacción mayor con la sociedad.

El PNUD ha dado una buena respuesta a las situaciones de emergencia por las que atravesó el país en el período evaluado (terremoto e inundaciones). La coordinación del SNU se desarrolló de modo bastante eficaz y el trabajo realizado en el contexto de la emergencia permitió conformar mecanismos nacionales de recuperación y prevención que desarrollan capacidades en materia de gestión de riesgos, incluso a nivel subnacional.

Resulta significativo que, luego de una situación tan complicada como la vivida al inicio del período examinado, el PNUD haya logrado incrementar su prestigio. Los esfuerzos de reestructuración fueron estratégica y programáticamente eficaces en sus resultados, y hubo continuidad en esta línea. Ello ha hecho posible los logros de su trabajo programático. A pesar de los problemas de imagen sufridos por el PNUD, hoy se le reconoce plenamente un alto estándar ético y transparencia.

No obstante, la carencia de fondos nacionales limita la capacidad de respuesta efectiva. El reducido acceso del PNUD a financiamiento nacional impone restricciones al cumplimiento de su mandato intergubernamental de apoyar al

país en y para su desarrollo humano. El contexto básico está configurado por la disminución de recursos de la cooperación internacional y del mismo PNUD, derivada de la condición de Costa Rica como país de ingreso medio-alto y de la contracción de fondos corporativos del PNUD. A lo anterior se suma la dificultad de tener acceso a recursos financieros nacionales/gubernamentales para actuar en el país. Durante un largo periodo, el PNUD ha hecho esfuerzos por acordar con el Estado costarricense un cambio de esta situación. Actualmente, el Gobierno y el PNUD trabajan en la perspectiva de formular una solución.

Durante el período evaluado, esta dificultad *de facto* de utilizar fondos estatales para implementar una acción conjunta del PNUD con el Estado, ha llevado al PNUD a responder de modo más bien *estratégico*, tanto a las demandas emanadas del Estado como a los valores y temas de su mandato, en función de los requerimientos del financiamiento disponible. Esta respuesta estratégica ha incluido un énfasis en contenidos sustantivos que se ha sostenido a través del período (incorporándolo activamente a la temática ambiental en el segundo ciclo). Así, el PNUD se ha mantenido dentro de los lineamientos de su programa, aunque ha tenido que asumir las restricciones derivadas de la movilización de recursos externos. Si bien la limitada situación financiera ha llevado al PNUD a aprender en términos de eficiencia y eficacia, este factor es una de las principales causas de las debilidades que obstaculizan su eficacia y sostenibilidad, particularmente por el escaso personal que puede contratar.

Se nota que el peso de la oferta financiera produce tensión en lo programático y selectividad. Una consecuencia asociada a la limitación de recursos del PNUD es que el mercado de recursos financieros determina en buena medida la conformación de su cartera de proyectos. Los aportes de la sede del PNUD mitigaron parcialmente esta situación en el pasado. En la actualidad, el PNUD se ve obligado a hacer esfuerzos por mantener un delicado equilibrio entre lo que quiere hacer (el diseño de su programa, en función de su mandato y de las necesidades y prioridades del país) y lo

que puede hacer (como resultado de las características de los fondos captados para complementar sus recursos de origen corporativo).

Esta circunstancia explica el peso relativamente alto del área ambiental frente a la de desarrollo humano, pobreza e inequidad, considerada por la Oficina de País como el área más estratégica e influyente del programa. Pero, debido a la escasez de recursos, esta área tiene pocas intervenciones, su reducido personal está sobrecargado y carece de capacidad suficiente para cubrir la totalidad de las acciones propuestas o las demandas surgidas (del Estado o de la esfera corporativa); ejemplos pertinentes son la discontinuidad en la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano y la reducida acción del área dirigida específicamente a la reducción de la pobreza como estrategia nacional a largo plazo.

Así, si bien el PNUD realiza con buen criterio intervenciones eficaces, de contenido y efecto estratégico –lo cual es particularmente notable–, hay todavía cierto desequilibrio programático generado por la mayor disponibilidad de recursos orientados al área de ambiente. A esto se agrega el hecho de que el personal del Programa se vea obligado a atender un sinnúmero de pequeñas actividades a fin de incrementar su posicionamiento estratégico y sus posibilidades de movilización de fondos, además de las dirigidas específicamente a gestionar la captación de recursos.

La calidad es reconocida a pesar de la necesidad del personal de sobreexigirse programáticamente. El equipo evaluador no ha encontrado nada que haya mermado en lo esencial la calidad del trabajo realizado por el PNUD, aun teniendo en cuenta las debilidades anotadas. El valor y la capacidad en términos técnicos y estratégicos se tienen en alta consideración de modo bastante general. Buena parte de esta evaluación positiva se refiere a la producción conceptual e intelectual del PNUD (p.ej., informes nacionales y subnacionales de desarrollo; el trabajo de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional en materia de desarrollo humano y planificación; publicaciones y foros de deliberación).

La calidad de la labor programática e intelectual del PNUD y su relevancia se traducen en la presencia que ha logrado en el ámbito centroamericano y latinoamericano. Destaca el rol de liderazgo desempeñado en la elaboración del informe regional de seguridad humana y en diversos foros temáticos. Asimismo, la oficina regional del PNUD ha sabido capitalizar el valor y la labor de la oficina de Costa Rica en una variedad de programas y publicaciones. No obstante, el tipo de apoyo que proviene de las instancias regionales no es el más adecuado para facilitar el trabajo de una oficina como la de PNUD-CR, con reducido recurso humano, tiempo y fondos. Una forma principal de apoyo y colaboración es en respuesta a requerimientos específicos por parte de la Oficina de País. Otras formas de apoyo conllevan usualmente un considerable insumo de tiempo, como sucede con las redes de conocimiento e intercambio que funcionan mediante plataformas virtuales. Una colaboración o intercambio directo o presencial se ajustaría más a las condiciones de la Oficina de País en alivio a la estrechez de personal y para la reducción de costos.

4.2.2 EL USO DE REDES POR PARTE DEL PNUD Y SUS PUNTOS FUERTES COMPARATIVOS

El sello del Desarrollo Humano es la clave del buen posicionamiento del PNUD. Esta organización ha consolidado en el país una imagen como institución-referente en materia de desarrollo humano. Como se ha dicho, a pesar del complicado período inicial para la institución y su imagen, el PNUD-CR se ha reconfigurado en la esfera organizativa y programática en función del tema principal de su mandato, con lo cual ha logrado recuperar reconocimiento y prestigio.

El PND 2006-2010 incorporó la noción de Desarrollo Humano, haciendo mención explícita al PNUD, reconociéndolo como su impulsor. Al recomponer su perfil institucional y programático, centrándose en lo sustantivo, el PNUD aplicó una estrategia efectiva basada en el enfoque de desarrollo humano y en el desarrollo del correspondiente instrumental intelectual-programático.

Sobre esta base, el Programa ha desarrollado su acción posterior y ha logrado ganar una **alta legitimidad social, gran credibilidad y buena capacidad de convocatoria**, que ha aprovechado para impulsar la deliberación pública y la búsqueda de consensos. Ejemplos pertinentes son el rol del PNUD en el fomento y desarrollo de foros de diálogo político y de deliberación pública llevados a cabo con ocasión de los procesos de elección presidencial, para el abordaje de prioridades nacionales (Diálogos del Bicentenario) y en la discusión y formulación participativa de políticas públicas (POLSEPAZ); el referendo sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos y países centroamericanos, tan controvertido como trascendental, es otro ejemplo destacado. Además, en el segundo período, ha obtenido una posición e incidencia en materia ambiental.

La asistencia técnica y la generación de conocimiento son muy valoradas. Asociado a lo anterior está el rol y el valor agregado que se reconoce al PNUD respecto al desarrollo de capacidades y a la generación de conocimiento en todo lo relativo al desarrollo humano. Se valora, a la vez, la incidencia que tiene su producción intelectual acerca de la problemática nacional para estimular y hacer posible el diálogo político y la discusión pública, con información de calidad.

El rol actual del PNUD-CR como un referente principal en materia de seguridad humana proviene del área de Desarrollo Humano. La importancia creciente de esta temática en el PNUD, e incluso en el exterior, se ha traducido en oportunidades de cooperación con la oficina regional del PNUD (p.ej., con la elaboración del informe regional sobre seguridad). Igualmente, la reconocida capacidad técnica que ha alcanzado el PNUD se expresa en la cercana y constante cooperación con instituciones académicas como la Universidad de Costa Rica, el Consejo Nacional de Rectores, y FLACSO, por ejemplo.

Hay un positivo liderazgo estratégico de la coordinación del SNU¹²⁵. Un punto a resaltar es la nutrida labor realizada desde la función de Coordinador/a Residente: su liderazgo actual para el sistema, su iniciativa y su incidencia han sido positivos. Asimismo, se destaca su papel en la repercusión efectiva de la ONU y sus valores. La relación entre las agencias ha alcanzado un grado de compenetración importante. En lo operativo, la coordinación del SNU ha mejorado notoriamente, aunque de modo desigual. Desde el inicio del período actual, la oficina de coordinación del SNU ha acoplado progresivamente los esfuerzos de las agencias, a través de los grupos interagenciales y de los programas conjuntos; un ejemplo a recalcar es el trabajo realizado desde hace varios años en torno a los ODM, que se ha conducido de modo satisfactorio.

La labor de programación conjunta es otra manifestación de los esfuerzos y las limitaciones. Se trata todavía, en lo operativo, de una coordinación que organiza la división de trabajo, pero que no siempre conlleva una actuación integrada. Si bien se aprovechan las ventajas comparativas temáticas y técnicas de cada agencia, aún no se ha eliminado la duplicación ni la superposición de esfuerzos.

En este contexto, el resto del sistema reconoce al PNUD su aptitud para el desarrollo de capacidades y conocimiento. El PNUD colabora con las agencias y es convocado por ellas para aplicar su experiencia técnica cuando es pertinente. La relación inversa también se aplica, y cada agencia actúa en el marco que su campo le confiere.

La experiencia de la formulación del CCA y del MANUD contribuyó a acrecentar la coordinación operativa, lo que resultó de gran ayuda para desarrollar los programas conjuntos del Fondo Español para los ODM. A pesar de que el trabajo con estos programas presenta todavía debilidades y, en considerable medida, carriles paralelos de actividad, está abriendo un nuevo horizonte de aprendizaje y coordinación.

125 En la sección sobre la promoción de los valores de la ONU se presentan aspectos complementarios sobre este tema.

Hasta ahora, en los programas conjuntos, la complejidad y diversidad de procedimientos requeridos por cada agencia ha implicado dificultades para las contrapartes. De otra parte, se ha observado, no solo entre agencias, sino entre proyectos, la duplicidad de actividades que – aunque tengan propósitos distintos– son percibidos como una repetición. En los programas conjuntos se observa una insuficiencia de acompañamiento cercano y continuo similar a la identificada en algunos proyectos del PNUD.

Es un augurio altamente positivo y de consecuencias prácticas el establecimiento, desde la oficina de la Coordinadora Residente, de un sistema conjunto de monitoreo y evaluación que permitirá llevar un buen registro de las experiencias, facilitará el aprendizaje programático y podrá aprovecharse para la transmisión de conocimientos.

Al igual que capitaliza su legitimidad y capacidad de convocatoria con propósitos de incidencia, se observa un apto aprovechamiento de la trascendencia de los temas ambiental y de desarrollo humano en Costa Rica, pero con margen de ampliación. El área ambiental tiene un papel central en el Programa de País, y a la vez, esta centralidad del área ambiental ha sido utilizada por el PNUD para aumentar su contribución y presencia en Costa Rica. El PNUD ha capitalizado diferentes oportunidades y recursos para desarrollar proyectos o atraer intervenciones (para atender las necesidades del país o temas gubernamentales priorizados). De modo análogo, ha sabido capitalizar el hecho de operar en un país con una larga tradición como laboratorio “endógeno”, tanto en desarrollo humano como en temas ecológicos. La experiencia y el conocimiento adquiridos en ambos campos tienen un potencial bastante amplio para su replicación en Costa Rica y para su desarrollo en otros países mediante una cooperación Sur-Sur.

Se constata una limitada promoción de la cooperación Sur-Sur. La intervención del PNUD para formentar este tipo de cooperación ha sido escasa. Ello es particularmente significativo respecto al potencial que el país ofrece en temas ambientales

y de desarrollo humano. En el campo del medio ambiente, inicialmente hubo esfuerzos destacados de promoción de la cooperación Sur-Sur, pero, por razones de priorización estratégica de la Oficina (en los momentos difíciles), no tuvieron continuidad. Algunas experiencias relevantes para la cooperación Sur-Sur han tenido lugar con relación al tema de seguridad humana, a través del intercambio de experiencias con países latinoamericanos, y del proyecto y elaboración del informe sobre la democracia latinoamericana.

Hay fluidez de comunicación y cooperación con la Dirección regional del PNUD (RBLAC) y con la sede en Nueva York, pero no se cuenta con un apoyo sostenido. También hay una colaboración frecuente con el Centro Regional de Servicios del PNUD en Panamá. El PNUD ha aprovechado oportunidades de fortalecimiento interno y aprendizaje (p.ej., redes) disponibles en RBLAC, pero con relativamente poca continuidad debido a limitaciones de tiempo en la Oficina de País.

El PNUD ha tomado y ofrecido posibilidades de trabajo programático a escala regional con los canales disponibles en la instancia regional. Así, el PNUD-CR participa en proyectos regionales. Un caso emblemático es su participación en la elaboración del informe de desarrollo humano en Centroamérica, en el que tuvo un papel central a raíz de su capacidad técnica en el tema; otros casos destacables son los proyectos regionales en los temas de medioambiente y desarrollo sostenible, y el de la agenda económica de las mujeres. Esta capacidad fue reconocida cuando su INDH sobre seguridad recibió el premio corporativo por innovación en 2007 y el del Caribe. La Oficina de País ha contribuido también a la elaboración de los informes globales del PNUD.

De otro lado, los mecanismos de apoyo a los que el PNUD tiene acceso en la instancia regional son poco adaptados a sus necesidades. Por ejemplo, el Programa ha tenido dificultad para lograr la asignación de un oficial de programa *junior* que contribuya a aliviar la escasez de personal.

Se identifican valiosas e innovadoras perspectivas analíticas e incidencia en políticas públicas y en el trabajo en desarrollo humano. Las capacidades técnicas de la Oficina de País le han permitido producir información en aspectos temáticos no muy comunes o emplear abordajes diferentes e innovadores. Con ello, se brinda información y análisis que incentivan una reflexión crítica, sustantiva y valiosa sobre los problemas y perspectivas de Costa Rica. Casos paradigmáticos son los datos de desarrollo humano desagregados a nivel municipal, los análisis de los Diálogos del Bicentenario y de los desafíos de la democracia, y la publicación *Igualíticos*. Todas estas iniciativas conducen a reconsiderar las brechas y desigualdades en Costa Rica y las visiones tradicionales sobre cada tema, y permiten incentivar una actuación del Estado nacional y de los gobiernos municipales para atender las condiciones de vida de la población más afectada.

Expandir el trabajo del PNUD-CR con la sociedad civil y el sector privado es todavía un desafío. Con un trabajo estratégicamente orientado y concentrado en el plano estatal, el PNUD tiene una limitada relación de cooperación con organizaciones y sectores sociales, aunque en los últimos años se han hecho avances al respecto. El fortalecimiento de estos nexos permitirá identificar oportunidades para expandir su propio trabajo. Sin embargo, debe considerarse la sobrecarga de trabajo a que está sometido el personal y la necesidad de contar con recursos adicionales para aprovechar tales oportunidades.

La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil han participado en iniciativas como los procesos asociados a la POLSEPAZ, los proyectos (propios y conjuntos) sobre seguridad y sobre manejo ambiental e iniciativas productivas ecológicas. Con estas últimas, se estableció un vínculo con sectores de la micro y pequeña empresa. El Pacto Global y el apoyo al Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social son espacios en los que se ha trabajado con empresas de mayor tamaño. Estas redes han logrado avances organizativos y conceptuales. No obstante, las empresas (individualmente) no se han involucrado en un sentido más amplio y práctico.

El PNUD-CR ha buscado abordar los factores que limitan la pertinencia, oportunidad y capacidad de su respuesta. La Oficina de País opera en un contexto institucional nacional cuyas características limitan la oportunidad y efectividad de su respuesta. La frecuente rotación de personal estatal de alto nivel (con capacidad de innovación y decisión a la vez) asociada a los cambios de gobierno también se da en ministerios o instituciones autónomas en el curso de una misma administración presidencial. Este factor puede ocasionar la disgregación de solicitudes a responder, la pérdida de interlocutores relevantes o la ausencia de una autoridad con rectoría unitaria sobre un asunto determinado. El hecho de que los ciclos de programación del PNUD y los períodos presidenciales no coincidan en el marco temporal, contribuye a debilitar la continuidad o la institucionalización de algunas iniciativas.

El PNUD ha dado un resuelto apoyo al Estado en sus esfuerzos por corregir esos factores –que son reconocidos en el país como debilidades– mediante la implementación de iniciativas en el campo de la reforma estatal, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de planificación. La legitimidad técnica y ética del PNUD, así como su capacidad de convocatoria, han llevado a sucesivos Gobiernos a solicitar dicho apoyo. El apoyo técnico del PNUD se enfoca estratégicamente en las causas del problema, pero el resultado depende finalmente de factores externos.

4.2.3 LA PROMOCIÓN DE LOS VALORES DE LA ONU DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO

El alto nivel de transversalidad del trabajo del PNUD ha permitido integrar firmemente los valores de las Naciones Unidas en sus iniciativas en Costa Rica. Esto se refleja en la actividad de incidencia pública que se realiza desde la oficina de la Coordinadora Residente y las jefaturas de las agencias del SNU y del PNUD, y en sus actividades programáticas.

La unidad de Comunicaciones, que divide su tiempo entre el PNUD y la oficina de coordinación

del SNU, realiza un trabajo muy competente y permite una fuerte sinergia del trabajo de ambas instancias a favor de los valores de la ONU. Las campañas públicas, tanto interagenciales como del PNUD, y otras actividades de promoción ofrecen información que contribuye a visibilizar los temas de género, VIH/SIDA, discriminación y convivencia pacífica, entre otros. A la vez, permiten al PNUD y a las Naciones Unidas ser identificados con los temas y valores que promueven.

A nivel programático, se ha logrado asimilar valores de igualdad, respeto, entendimiento democrático, derechos sociales y económicos, y su base común, los derechos humanos, en el programa del PNUD. Las publicaciones de análisis producidas por el PNUD abordan esos temas, que también están incluidos en el trabajo de fortalecimiento de las instituciones estatales. Las iniciativas en seguridad ciudadana promueven estos valores en propuestas para los jóvenes, espacios de encuentro vecinal y en la ampliación de oportunidades para pobladores rurales, entre otros. El área de Energía, ambiente y gestión del riesgo canaliza estos valores en su trabajo con la población rural, indígena o en situación de pobreza. La reforma del currículo escolar, que el PNUD ayudó a formular, incluye contenidos democráticos y de paz.

Igualdad de género

El PNUD impulsó firmemente la transversalización del enfoque de género entre las agencias del SNU mediante la implementación de un proyecto específico que contribuyó a fortalecer capacidades y proporcionó herramientas para asumir la temática. También favoreció la formación de un grupo interagencial en el tema y lo lideró hasta 2009; y ha implementado iniciativas conjuntas con el UNFPA. No obstante, la sobrecarga de trabajo ha limitado su participación en estos espacios. En el trabajo programático propio, el PNUD introdujo una transversalización del tema que no ha alcanzado una eficacia uniforme.

El Programa apoyó la introducción de indicadores de género y de herramientas de recolección y procesamiento de información, cuya utilización

tiene un gran alcance para impulsar la igualdad de género. Se observa una eficacia clara en las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la gestión y planificación en el sector público (Ministerio de Justicia, MIDEPLAN, INEC, gobiernos locales). En particular, destacan: la labor de incidencia legislativa, la elaboración del marco para entender los factores de género en la economía, la defensa de los intereses de las mujeres en el contexto de la apertura económica por los tratados de libre comercio, y, más recientemente, la promoción de un ISO para certificar la aplicación del enfoque de género. En las intervenciones en seguridad y medioambiente se han establecido líneas diferenciadas para la atención a las mujeres de las poblaciones destinatarias. La experiencia para la capacitación en TIC de trabajadoras domésticas es de pequeña escala, pero podría ser la base de una buena práctica a replicar.

Derechos humanos

La transversalización del desarrollo humano ha canalizado la incorporación de aspectos de los derechos humanos en el portafolio programático del PNUD. Cabe resaltar los casos más ilustrativos. La reforma curricular impulsada con el Ministerio de Educación introdujo expresamente contenidos de derechos humanos en la enseñanza secundaria. Las iniciativas de seguridad abordaron la tolerancia, el respeto del otro y patrones democráticos de interacción social y solución de desacuerdos. El impacto logrado en los medios por la intervención con trabajadoras domésticas migrantes contribuyó a examinar las condiciones para el ejercicio de sus derechos. Se ha apoyado a poblaciones indígenas para atender sus derechos, incluidos los territoriales.

La contribución del PNUD en la promoción de los derechos humanos en las diferentes áreas programáticas ha sido pertinente para las necesidades y problemas del país, lo mismo que respecto a la vocación de compromiso que ha sido la política tradicional del país en este campo. Este aporte del PNUD ha permeado el diseño de estrategias, programas y proyectos para abordar los fenómenos económicos y sociales más urgentes

del país: la violencia, la seguridad ciudadana, el cambio climático y el desarrollo sostenible, la gestión y mitigación de riesgos, y el HIV/SIDA.

Cooperación Sur-Sur

El PNUD ha desarrollado esfuerzos de cooperación Sur-Sur, principalmente a través de su participación en proyectos ligados a RBLAC a nivel regional y sub-regional, mencionados en la sección programática de este capítulo, siendo especialmente significativo lo vinculado a Centroamérica. Al margen de esto, el involucramiento para este tipo de cooperación ha sido más puntual. Cuando en 2003 Costa Rica impulsó un enfoque de mejores prácticas para la cooperación horizontal (ver sección 2.3), propuso al PNUD un proyecto para crear un sistema de información y materializar ese enfoque dentro de una propuesta más integral, pero no fue aprobado por la dirección respectiva en la Cancillería. Más adelante, el apoyo prestado al MIDEPLAN, en el marco de su fortalecimiento institucional y de la gestión de la cooperación internacional, incluyó una plataforma digital en la que se insertaba la provisión de información para propósitos de intercambio Sur-Sur además de material producido para facilitar la identificación y contacto entre posibles cooperantes. Por otro lado, en 2003, con la iniciativa de PNUD, se realizó la Feria de Soluciones Ambientales, en la que participaron países de América y otros continentes.

Sociedad civil

Ha habido esfuerzos para robustecer una colaboración productiva con la sociedad civil. El PNUD ha colaborado con sectores de la sociedad civil dentro o fuera del marco de los proyectos, p.ej., con la Fundación Paniamor, CEFEMINA y la Fundación Omar Dengo. También ha fomentado la participación de universidades, centros de investigación y diversas ONG en procesos de análisis, discusión y consulta participativa de políticas, como la Universidad de Costa Rica, FLACSO,

la Mesa Indígena y asociaciones culturales, entre otras entidades.

En el campo medioambiental, son antiguos socios InBio, CATIE, Fundecooperación y BUN-CA. En los procesos de planificación del Programa de País, el PNUD ha desarrollado consultas con la sociedad civil. Este sector ha participado en foros de reflexión y deliberación de los que han surgido iniciativas de políticas públicas o legislación. El PNUD ha ayudado a los sucesivos Gobiernos costarricenses a organizar la participación de la sociedad civil en espacios de consulta orientados a nutrir la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, que el PNUD impulsa y apoya. A nivel municipal, también ha favorecido la participación de la sociedad civil en la formulación de planes y estrategias locales; y ha trabajado con organizaciones locales en los proyectos de desarrollo humano, sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo.

Además, en materia de medioambiente y riesgo, a través de las iniciativas enmarcadas en el PPD, el PNUD ha establecido un vínculo amplio con organizaciones locales y comunales. Entre 2007 y 2010, 91 organizaciones de la sociedad civil (incluyendo 79 comunales) y 13 ONG participaron en proyectos del PPD¹²⁶.

En comparación con el trabajo que mantiene el PNUD con el Estado, sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil no son tan numerosas ni consistentes. Sin embargo, en las iniciativas nuevas y en los programas conjuntos, implementados en el ámbito local y que comprenden varias áreas temáticas, el PNUD ha incrementando de modo sustancial su contacto con la sociedad civil.

Sector privado

Se ha visto un claro esfuerzo del PNUD por establecer un vínculo cercano con este grupo. Desde antes del primer ciclo programático examinado, el PNUD ha abordado temas asociados al sector

126 Ver FMAM/PPD/PNUD (2011) El PPD Costa Rica en cifras. Logros durante la fase operativa IV del GEF. PPD-Costa Rica. Enero, 2011.

privado. La Feria de Soluciones Ambientales, de 2003, es un ejemplo de ello. En los ciclos examinados, el sector privado empresarial ha participado en las consultas asociadas a la programación del PNUD para su acción en el país, lo mismo que en la formulación de los planes nacionales gubernamentales y los planes locales. A nivel descentralizado, su apoyo se ha canalizado en programas para generar o ampliar oportunidades económicas.

El PNUD-CR trabaja el tema de responsabilidad social desde el año 2005. En el 2008, contribuyó a la creación del Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Corporativa (CCNRSC). En esta instancia confluyen principalmente organizaciones internacionales y no gubernamentales.

La presencia de la empresa privada es reducida. El PNUD apoya aún al CCNRS junto con otras organizaciones internacionales.

En el año 2010, el PNUD-Costa Rica impulsó la conformación de la Red Nacional del Pacto Global, que a principios de 2011, contaba con 15 miembros¹²⁷. Entre los afiliados empresariales están el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Intercultura Language and Cultural Centre, la Fundación Green Pet, INCAE Business School, Etiquetas Impresas Etipres e INTEL.

A pesar de que PNUD ha empezado a estrechar lazos con el sector privado, todavía no son amplios en su relación directa y sostenida con empresas individuales o con asociaciones representativas del sector.

127 Información disponible en la página web del PNUD-CR.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

El equipo de evaluación presenta las conclusiones de esta ERD para contribuir al aprendizaje y a la dirección estratégica y programática del PNUD, así como para propósitos de transparencia y rendición de cuentas a sus contrapartes y socios. Las conclusiones se refieren al posicionamiento y desempeño estratégico del PNUD-CR, y la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de su contribución al desarrollo de Costa Rica en el período examinado (2002-2010).

Conclusión 1. El PNUD tiene en Costa Rica un programa coherente, eficaz, y sustantivo que, con eficiencia, ha hecho contribuciones destacables al desarrollo del país, haciendo frente a las dificultades financieras existentes durante los dos ciclos evaluados. Incidiendo sobre las prioridades gubernamentales y los retos principales de desarrollo humano en el país en consonancia con las sucesivas coyunturas, ha aportado mucho con pocos recursos financieros. Sus logros más sólidos se refieren a la incorporación del enfoque de desarrollo humano y los ODM –en virtud de su certera asimilación a través del programa y de los proyectos– en la formulación de políticas públicas y en los planes nacionales de desarrollo, así como en el apoyo al Gobierno en iniciativas tendientes a asegurar el cumplimiento de acuerdos internacionales y la defensa del medio ambiente.

Conclusión 2. El área programática de Desarrollo Humano es el núcleo de la elaboración conceptual que informa y sostiene el trabajo del PNUD como conjunto y le abre nuevos derroteros. El Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre seguridad catalizó importantes contribuciones posteriores del PNUD para atender las brechas y desigualdades en el país. Se han aplicado los conceptos de desarrollo humano y seguridad en el diseño de programas

nacionales y locales de prevención (que ofrecen, por ejemplo, opciones de capacitación y entretenimiento o manejo de espacios públicos) y en la generación de oportunidades económicas locales. El aprendizaje del área ha tenido repercusión en el ámbito corporativo del PNUD (p.ej., el informe regional sobre seguridad, los informes globales). A pesar del retraso en la producción del informe nacional de desarrollo humano, los análisis del área siguen siendo esperados y muy respetados.

Conclusión 3. Desde el área de Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, el PNUD también ha ayudado al Estado en el fortalecimiento de sus capacidades (de conceptualización y medición de variables sociales y económicas, con el Instituto Nacional de Estadística y Censos y con los ministerios de Economía, Trabajo, Salud y Justicia). Con ello, se ha ampliado la capacidad de dar una atención descentralizada a las poblaciones menos favorecidas desde lo nacional y lo local (incluyendo el seguimiento de los ODM y la creación de emprendimientos económicos ecosostenibles). En la medida en que las condiciones de vida de sectores vulnerables y pueblos indígenas continúan siendo difíciles, para el PNUD todavía es un desafío reforzar su atención a largo plazo, combinando un apoyo a estrategias de desarrollo de capacidades y reducción de la pobreza en una perspectiva de largo aliento con las demandas de apoyo a corto plazo de diferentes sectores del Gobierno nacional.

Conclusión 4. El PNUD ha incidido en la formulación y aplicación de políticas públicas en los campos de protección y manejo de la biodiversidad y del recurso hídrico (con el sistema y programas de áreas protegidas), y en energía sostenible, electrificación rural y manejo territorial, sobre todo con su apoyo al fortalecimiento de capacidades e instrumentos normativos del Estado. El

PNUD ha colaborado de modo relevante en el avance e innovación de Costa Rica en gestión del riesgo, incluyendo la conformación de una plataforma interinstitucional e intersectorial que ha logrado sinergias. El Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) ha sido un buen canal para aplicar el enfoque de desarrollo humano a nivel local y llevar a cabo acciones con el área programática de reducción de la pobreza. Así, ha contribuido a capitalizar experiencias para el desarrollo nacional y a involucrar a comunidades vulnerables (poblaciones rurales, indígenas, mujeres) en acciones de conservación y desarrollo sostenible que, mediante pequeños emprendimientos en ecoturismo y agroindustria, amplían las oportunidades económicas y de desarrollo humano, particularmente a nivel descentralizado. Sin embargo, la contribución del PNUD a la eficacia del área de medio ambiente ha sido todavía relativamente débil en impulsar el control y la eliminación de sustancias agotadoras de ozono de acuerdo a lo que los resultados esperados planteaban.

Conclusión 5. En el área de Gobernabilidad democrática, el PNUD ha hecho aportes importantes en la planificación del Estado (desde sistemas de información hasta capacidades de implementación a nivel central, sectorial, regional y municipal). Además, el PNUD ha contribuido a que el país logre mejoras en el ejercicio de la ciudadanía y la participación mediante la diseminación de productos intelectuales y la asistencia técnica en procesos de deliberación y su promoción de foros y consultas sobre política pública en momentos o temas clave o particularmente sensibles (p.ej., el Tratado de Libre Comercio, la crisis económica internacional, la reforma del Estado). El PNUD ha ayudado a canalizar perspectivas y participación ciudadanas y a fortalecer la dimensión programática de los partidos políticos. También ha logrado incidencia visibilizando e institucionalizando temas, al generar propuestas prácticas e insumos para políticas públicas. Por ejemplo, se ha facilitado el posicionamiento del tema de seguridad ciudadana con el enfoque del PNUD de desarrollo humano. Este se ha incorporado en la Política Integral y

Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ), en planes locales de seguridad y en diversos programas preventivos para promover una praxis ciudadana de interacción democrática y ampliar, a la vez, oportunidades tanto de recreación como económicas para grupos vulnerables, como los jóvenes.

Conclusión 6. El PNUD ha incidido en puntos estratégicos de la temática de igualdad de género, especialmente respecto a la adecuación de algunas políticas públicas a la realidad de las mujeres y la expansión de oportunidades de representación. Igualmente, ha contribuido a la adecuación institucional al enfoque de género en actores como el Ministerio de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y el sector privado. Se distinguen sus contribuciones para el desarrollo de los sistemas nacionales de Indicadores Estadísticos de Género y de Gestión Económica (ISO), lo mismo que en diversas iniciativas ligadas a la sostenibilidad local, donde el enfoque de igualdad de género es aplicado fructuosamente, y en discusiones sobre legislaciones y orientación de políticas públicas. No obstante, en algunas iniciativas, la sistematización o la difusión han sido insuficientes y no han permitido capitalizar plenamente las buenas prácticas. La integración del enfoque de igualdad y equidad de género ha sido desigual y sigue pendiente, siendo uno de los campos donde la relación con la sociedad civil ha sido poco intensa, pese a su potencial para desarrollar o fortalecer alianzas.

Conclusión 7. El PNUD hoy goza de prestigio ético y técnico y es un interlocutor solicitado por actores del Estado y de la sociedad por su trabajo orientado al desarrollo de capacidades y la gestión de conocimiento bajo el marco de los derechos humanos y de los valores de las Naciones Unidas. Ha respondido apta y oportunamente a la evolución del contexto político-social y de las prioridades de política pública y de los planes nacionales de desarrollo (PND). También ha sabido capitalizar sus ventajas comparativas y, con ello, ha aumentado su legitimidad y liderazgo para facilitar la atención a poblaciones vulnerables, su acceso a oportunidades y la difusión de

emprendimientos sostenibles. El PNUD ha sabido dirigir sus esfuerzos a los desafíos de desarrollo más específicos que tiene un país de ingreso medio, buscando los espacios deficitarios, haciéndolos visibles y dirigiendo la atención hacia ellos. Ha aprovechado las ventajas comparativas del país –en derechos humanos, paz, democracia y defensa del ambiente– para integrarlos en el trabajo por el desarrollo humano.

Conclusión 8. Ha habido insuficiente atención a la evaluación y la formulación de proyectos y a su mutua retroalimentación. Una debilidad adicional en cuanto a formulación es una insuficiente precisión de los resultados esperados y de los indicadores, tanto del programa del país como de los proyectos. Son dos los factores de fondo, distinguibles entre sí, pero interrelacionados. Uno se asocia a que la evaluación ha sido reducida y, cuando se ha concretado, se le ha dado poca aplicación; hay fallas concomitantes en la sistematización y difusión de experiencias y materiales. El otro factor alude al diseño y formulación de los proyectos, que no incorporan suficientemente la previsión y mitigación de los riesgos que pueden afectar la implementación o la sostenibilidad de las iniciativas. Por ello, de un lado, hay debilidades en el sistema de monitoreo de proyectos y seguimiento de las contrapartes, habiéndose reportado la necesidad de un nexo más cercano y consistente con ellas o con los beneficiarios, que les brinde apoyo para dinamizar la ejecución o para consolidar resultados. De otro, con frecuencia, los proyectos implican una gestión compartida por una diversidad de contrapartes y el modo de organizarlas ha resultado complicado y trabado o dilatado la ejecución. Además, a veces se han presentado contextos adversos de suma controversia o resistencias, sin haberse previsto una estrategia de promoción o alianzas para abordarlos. Muchas veces, tampoco se han previsto adecuadamente los plazos que la carga procedimental usualmente conlleva, ocasionando retrasos.

Conclusión 9. La coordinación y trabajo conjunto del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Costa Rica se han fortalecido progresivamente a través de las sucesivas gestiones del/a Coordinador/a

Residente (CR) comprendidas en el período y del concurso de los respectivos Equipos de País (EP). Las funciones de CR se han desarrollado aptamente y han canalizado el esfuerzo del EP para dotar de liderazgo al SNU en el país, habiendo establecido una oficina de apoyo de valiosa labor. Ha habido una sinergia, con esfuerzos del PNUD, para contribuir con el robustecimiento del SNU. Una expresión de la fortalecida y más activa cooperación son los programas conjuntos y el sistema común de monitoreo creado para ellos, y con perspectiva de ampliarse a otros ámbitos de acción conjunta. No obstante, algunas contrapartes han reportado que todavía subsisten ciertas dificultades de coordinación en la ejecución de los programas, incluyendo la dilación que emana de la densidad y yuxtaposición de procedimientos de las agencias que participan en los mismos.

Conclusión 10. El PNUD-Costa Rica actúa en un escenario privilegiado para experimentar en diversas áreas (desarrollo humano, desarrollo local sostenible, cooperación Sur-Sur). La Oficina ha acumulado experiencia y capital conceptual para abordar muchos retos y oportunidades que se presentan en los procesos de desarrollo. Tiene, por consiguiente, espacio para ampliar su contribución en el país y para la diseminación de este aprendizaje en otras regiones.

Conclusión 11. El Programa del PNUD se ha desarrollado bajo restricciones financieras que han sido obstáculo para que la Oficina de País actúe de forma más efectiva, eficaz y sostenible. El Gobierno de Costa Rica, desde 2004, no contribuye financieramente al programa del PNUD a diferencia de lo que sucede en muchos otros países; la Oficina de País actualmente recibe menos del 10% de sus recursos presupuestarios de la sede del PNUD y el resto proviene de fuentes externas. En ese contexto de presión financiera, ha experimentado una fuerte dependencia de recursos externos, especialmente de los orientados al tema medioambiental debido a su mayor disponibilidad. Capitalizando esta circunstancia, la Oficina de País ha venido dando al área ambiental amplitud y vigor nuevos, sobre la base del aprendizaje acumulado tanto

en desarrollo humano como en movilización de recursos. El esfuerzo requerido para la recaudación de fondos es oneroso en términos de recursos humanos para una base tan reducida de personal, que ya constituye una fuente principal de las debilidades detectadas en el PNUD. Es preocupante la perspectiva de un desequilibrio que haga que el personal tenga que dedicarse más a la recaudación de fondos en detrimento de la atención programática. En este contexto, la posición y continuidad del PNUD en el país son complejas debido a su situación financiera, particularmente por el inminente paso de Costa Rica a país contribuyente neto (NCC) del SNU. El nuevo modelo bajo el cual el PNUD pueda seguir brindando una contribución al desarrollo de Costa Rica será esencial para que se logre un equilibrio entre el trabajo a realizar y los retos y necesidades del país, y para que en la acción no prevalezca un sesgo asociado al financiamiento.

5.2 RECOMENDACIONES

El PNUD Costa Rica se encuentra frente a inminentes desafíos que conciernen no solo a su capacidad de actuación, sino también a su presencia en Costa Rica, país que se acerca al estatus de NCC. El PNUD ha sido y puede continuar siendo un proveedor de ideas y servicios, con capacidad de canalizar fondos externos para el desarrollo humano del país. Ello demandará asegurar su sustento para que continúe cumpliendo su mandato en el futuro, en armonía con los desafíos de Costa Rica. Por lo tanto, partiendo de los aspectos programáticos para llegar a los estratégicos, esta ERD hace las recomendaciones que siguen.

5.2.1 RECOMENDACIONES PARA EL PNUD-COSTA RICA

Recomendación 1. Acentuar el esfuerzo de integración del enfoque de desarrollo humano en el área ambiental y fortalecer la transmisión de aprendizajes y contenidos de esta última a las otras áreas, para lograr avances conceptuales y de implementación más amplios y sinergias con

enfoques regionales prioritarios y estrategias de donantes. Por ejemplo, desarrollar el componente ambiental en los planes locales y en otros instrumentos de gestión pública, comunal y microempresarial. El PPD ofrece elementos valiosos para todo ello: enfoques integrados que conjugan diferentes temáticas (poblaciones vulnerables, género, reducción de pobreza, desarrollo humano, ambiente, energía, etc.) y metodologías y procedimientos flexibles.

Recomendación 2. Mayor proactividad en los temas de transporte, energía renovable y gobernabilidad del agua, ya incluidos en el actual marco de resultados y fundamentales en el logro de la carbono-neutralidad proclamada para el año 2021. El área será crucial para que la Oficina de País contribuya eficazmente al logro de los objetivos nacionales en la nueva fase de la Convención Marco sobre Cambio Climático, especialmente en la diseminación y desarrollo de nuevos horizontes para un posicionamiento más amplio, para lo que será funcional diseminar más activamente, dentro y fuera de Costa Rica, el conocimiento, los procesos y las tecnologías ambientales existentes.

Recomendación 3. En el área de Democracia y gobernabilidad, reforzar tanto la incidencia práctica, la eficacia y la apropiación (de las iniciativas por parte de los socios, y de contenidos y valores de desarrollo humano y de la ONU) como mejores condiciones de sostenibilidad y replicabilidad. Un elemento importante es reforzar la base de apoyo y las alianzas; en particular, establecer un nexo mayor con otras instancias locales y cantonales, como la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la Asociación de Alcaldes e Intendentes, para lograr un mayor compromiso de las autoridades subnacionales. Dar mayor organización programática al tema de seguridad y formalizar su papel actual en el programa estableciendo para él un resultado esperado.

Recomendación 4. En el área de Igualdad y equidad de género, reforzar la integración de este enfoque en las otras áreas (incluida la de ambiente). Fomentar alianzas más robustas y amplias con entidades como el Parlamento y con

la sociedad civil, y ampliar los mecanismos de divulgación que contribuyan igualmente a posicionar mejor y dar mayor visibilidad a estos temas en los medios de comunicación.

Recomendación 5. Reimpulsar la iniciativa del Informe Nacional de Desarrollo Humano y concretar su publicación. Además, dar especial énfasis al apoyo al Gobierno para la formulación y aplicación de estrategias de largo plazo para reducir la pobreza con un enfoque de desarrollo humano, lo que posiblemente podrá requerir un esfuerzo adicional de búsqueda y asignación de recursos. La gestión de conocimiento puede mejorarse a fin de facilitar que el saber generado se pueda canalizar a la vida de las personas. Diseminar experiencias y evaluar con posibles grupos-objetivo cómo hacer más prácticos los materiales de desarrollo humano.

Recomendación 6. Revisar los mecanismos de implementación de proyectos, así como desarrollar y aplicar activamente la previsión y mitigación de riesgos desde la fase de diseño hasta las de aseguramiento de la sostenibilidad. Reforzar la formulación en cuanto al planteamiento de resultados esperados y de indicadores y líneas de base (más directa y claramente enfocado a los resultados de desarrollo [*outcomes*]) y adecuar congruentemente el sistema de evaluación y seguimiento del programa para lograr una mejor gestión por resultados. La formulación debe incorporar un marco de gestión de riesgos, con una cuidadosa investigación tanto de los requisitos de institucionalización (actores, factores y escenarios que puedan afectar la ejecución o la sostenibilidad), como de la gestión de estas variables. Ello incluye prever estrategias de promoción y de alianzas. Un elemento que puede ser valioso es organizar oportunidades sistemáticas y frecuentes de monitoreo y evaluación conjuntos con una participación regular de las contrapartes. El proceso de ejecución debe organizarse incluyendo también el manejo de las condiciones técnicas de tiempo, previendo los plazos requeridos para el cumplimiento de procedimientos institucionales. En particular, deben identificarse las necesidades de seguimiento de los proyectos y de acompañamiento de

las contrapartes, e incorporarlas desde su formulación y planificación operativa, de modo de prever que cada oficial de programa pueda desarrollar sus funciones de monitoreo de tal forma que permita ampliar la eficacia y la gestión del conocimiento. La dimensión de evaluación requiere de más atención, no solo en cuanto al cumplimiento de los cronogramas de las evaluaciones previstas sino, especialmente, respecto a la aplicación de la respuesta (*management response*) que se dé en la práctica a sus resultados y recomendaciones.

Recomendación 7. Para enfrentar la amplia demanda de colaboración y las limitaciones de personal, la Oficina de País debe buscar mecanismos para racionalizar más eficazmente los procesos operativos. Por ejemplo, afinar su selectividad en la aceptación de proyectos en función de prioridades y un análisis realista de la disponibilidad del propio equipo para cubrir la gama íntegra de funciones de la gestión de proyectos. Debe buscarse la simplificación y minimización de los procedimientos, incluyendo cómo organizar a las contrapartes dentro de la gestión de los proyectos que tienen más niveles y espacios de coordinación y seguimiento. La Oficina de País puede crear también nuevos nichos de acción con opciones de financiamiento. Así, un campo a explotar en vista de las características singulares de Costa Rica es la cooperación Sur-Sur y la triangulación de la cooperación para el desarrollo.

Recomendación 8. Explorar con el Estado como este puede aportar a un nuevo modelo que permita retener y potenciar la contribución del PNUD al desarrollo de Costa Rica y asegurar que sea acorde con sus desafíos y necesidades, y no tan dependiente y condicionada a los recursos externos. La Oficina de País debe –con el apoyo institucional que sea conveniente– persistir en la construcción conjunta con el Estado de mecanismos orientados a que Costa Rica brinde bases para mantener la contribución del PNUD en el país. Ello implicará diseñar con el Estado tanto las condiciones legales y financieras de la cooperación como el contenido de las contribuciones sustantivas.

5.2.2 RECOMENDACIONES PARA LA COORDINACIÓN DEL SNU

Recomendación 9. Desde la oficina de coordinación del Sistema de Naciones Unidas (OC-SNU) en Costa Rica, suplementar los logros alcanzados con la plataforma creada (SICON, Sistema de Información para la Convergencia), explorar mejoras y otros mecanismos regulares de monitoreo y evaluación conjuntos. Asimismo, impulsar modos de avanzar en la simplificación de procedimientos para proyectos e iniciativas conjuntas, con una perspectiva de disminución e incluso, cuando posible, de unificación de los procesos de las agencias participantes en un programa conjunto, como reporta la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que sucede en proyectos del Fondo Español de ODM en otros países.

5.2.3 RECOMENDACIONES PARA LA SEDE Y A NIVEL REGIONAL

Recomendación 10. Plantear, de manera conjunta entre RBLAC y el PNUD-CR, posibles modos adicionales de apoyo a la Oficina de País en función de sus necesidades y condiciones de pocos recursos humanos, pero de grandes potencialidades técnicas. Un elemento que se puede recomendar es más asistencia técnica directa desde las estructuras regionales para aliviar la escasez de recursos humanos y financieros. Por otro lado, será

importante que la Dirección Regional preste a la Oficina de País el apoyo necesario para facilitar y estimular un nuevo modelo que revitalice la relación con el Estado costarricense, con una base que sustente la continuidad de la contribución del PNUD. Esto puede incluir brindar a la Oficina de País el apoyo que requiera para prepararse de cara a la futura relación, p.ej., para elaborar una propuesta del aporte de valor agregado al país, del PNUD y del Estado, para el cumplimiento del mandato de desarrollo humano en años próximos. Finalmente, será útil explorar medidas que faciliten la simplificación procedimental.

Recomendación 11. Plantear con RBLAC una estrategia conjunta de diseminación y posicionamiento del PNUD-Costa Rica a nivel regional/global potenciando la funcionalidad y el valor agregado de los respectivos roles, regional y de país, para el cumplimiento del mandato de desarrollo humano. La capacidad y calidad técnicas consolidadas por el PNUD-Costa Rica a nivel conceptual y práctico pueden ser aprovechadas en otros contextos, por ejemplo, en la cooperación Sur-Sur o para su transferencia a otras Oficinas de País del PNUD, aplicando su capital conceptual y programático más allá de la contribución realizada a través de la Escuela de Desarrollo Humano. Se podría buscar, incluso, generar recursos para la Oficina de País sobre la base de dichas capacidades, si el PNUD-CR tuviera condiciones para ofrecerlas como servicios a otros países.

Anexo 1

INFORMACIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA DEL PNUD 2004-2010

En noviembre de 2011, la información registrada para la ejecución financiera **correspondiente al año 2010** fue actualizada, como se mencionó en el capítulo 3. Para esta ERD, el momento de corte en la recopilación de información financiera sobre el PNUD-Costa Rica fue el 15 de marzo de 2011. Posteriormente, cuando la nueva información se

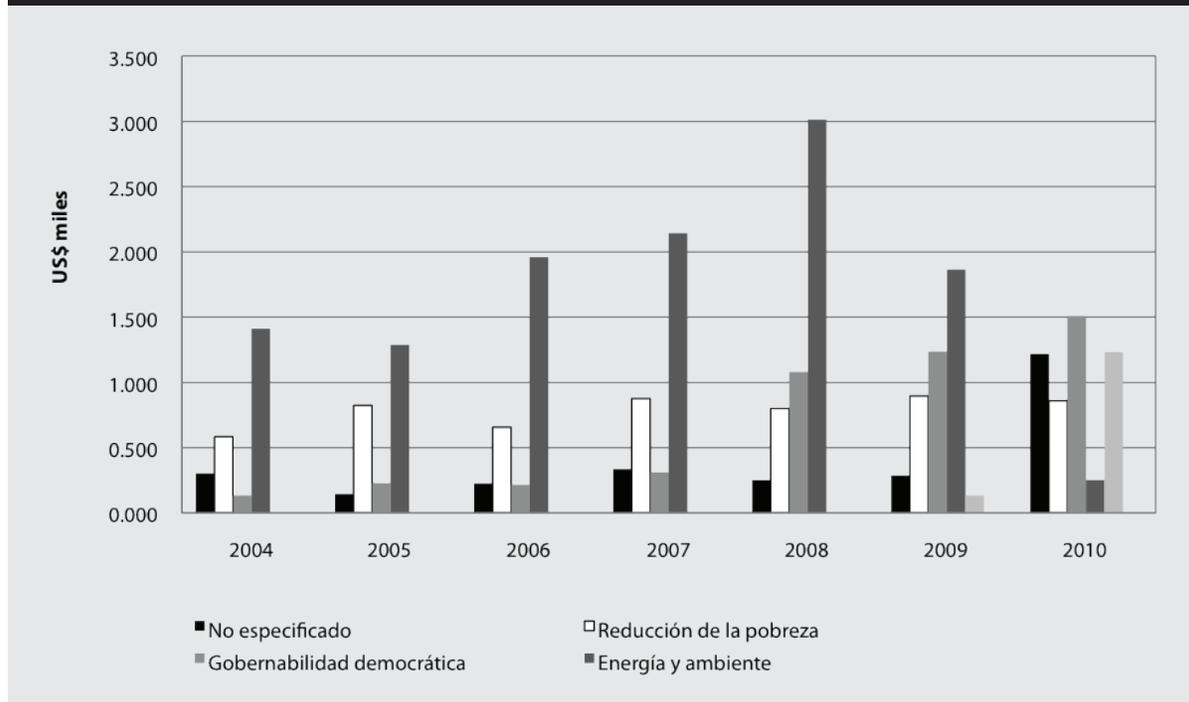
puso a disposición del equipo de evaluación, fue examinada y comparada con la que ya estaba incorporada en el trabajo, aunque éste se hallaba casi cerrado. El análisis y la interpretación de los datos no cambia en lo esencial. Se incluyen aquí dos ilustraciones con esos datos, equivalentes a las contenidas en el capítulo 3, para mejor referencia del lector.

Tabla 1 (Anexo 1). Ejecución financiera de las áreas programáticas por año, 2004-2010 (miles de US\$)

Rubro Área temática	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004- 2007	2008- 2010	2004- 2010	% del programa total
No especificado	302	144	225	335	250	286	1.217	1.006	1.753	2.759	10,50%
Reducción de la pobreza	585	825	658	877	801	897	860	2.945	2.558	5.503	20,94%
Gobernabilidad Democrática	134	229	215	310	1.080	1.236	1.508	888	3.824	4.712	17,93%
Energía y Ambiente	1.412	1.287	1.960	2.143	3.014	1.864	251	6.802	5.129	11.931	45,42%
Prevención del riesgo	0	0	0	0	0	135	1.235	0	1.370	1.370	5,21%
VIH/AIDS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Total	2.433	2.485	3.058	3.665	5.145	4.418	5.071	11.641	14.634	26.275	100%

Fuente: PNUD, Atlas, *Executive Snapshot* v 4.5; 15 de marzo de 2011; para 2010, PNUD, Gerencia de Operaciones/Atlas

Gráfico 1 (Anexo 1). Ejecución financiera de las áreas, 2004-2010



Fuente: PNUD-Atlas, noviembre 2011

TÉRMINOS DE REFERENCIA

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Evaluación (OE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva a cabo evaluaciones denominadas *Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo* (ERD) para conseguir y mostrar evidencias evaluadoras de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo a nivel de país. Las ERD son realizadas siguiendo las disposiciones generales contempladas en la Política de Evaluación del PNUD¹²⁸.

Los objetivos generales de una ERD son:

- Proporcionar un apoyo significativo a la función de rendición de cuentas del Administrador al informar a la Junta Ejecutiva.
- Apoyar una mayor rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales y los asociados en el país donde se implementa el programa.
- Servir de instrumento para garantizar la calidad de las intervenciones del PNUD a nivel de país.
- Contribuir al aprendizaje a nivel corporativo, nacional y regional.

La OE planea realizar una ERD en Costa Rica en el año 2011 que cubrirá el programa de país en el periodo entre 2002 y 2010. Esta evaluación contribuirá al nuevo programa para el país que será preparado por la Oficina nacional y las

contrapartes interesadas para la aprobación de la Junta Ejecutiva del PNUD en 2012.

2. CONTEXTO NACIONAL Y PROGRAMA DEL PNUD

Costa Rica es un país de 4,6 millones de habitantes. El ingreso nacional bruto per cápita en el año 2010 fue de US\$7.637,8 según estadísticas del Banco Central de Costa Rica¹²⁹, clasificándolo como un país de renta media.

Durante varias décadas, Costa Rica disfrutó de estabilidad política, progreso social y crecimiento económico, pero su modelo de desarrollo empezó a dar señales de agotamiento en la década de los setenta, colapsando finalmente con la crisis internacional del decenio siguiente. La reforma económica emprendida con posterioridad no logró restablecer el ritmo de crecimiento económico deseado. Los niveles de pobreza se estancaron desde mediados de los noventa y se ampliaron las brechas de equidad y las asimetrías económicas y sociales¹³⁰.

El país vive una acelerada transformación socio-económica, visible en un rápido proceso de urbanización, una progresiva evolución de las actividades económicas tradicionales hacia actividades de servicios, un cambio en las estructuras familiares y una modificación ostensible de la estructura demográfica, con profundas implicaciones para el futuro del país.

128 <http://www.undp.org/evaluation/documents/Sp-Evaluation-Policy.pdf>

129 Obtenido del sitio web del Banco Central de Costa Rica (www.bccr.fi.cr), el día 19 de abril de 2011: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=184>

130 Documento del Programa de País para Costa Rica (2008-2012).

Costa Rica se ubica en el Informe de Desarrollo Humano 2010 en el sexto lugar en América Latina por su Índice de Desarrollo Humano (IDH). El país ha continuado aumentando el valor de su IDH, pero a un menor ritmo que otros países.

La brecha entre los más ricos y los más pobres del país continúa ensanchándose. La expresión territorial de las disparidades queda claramente reflejada en la situación de pobreza inter e intraregiones.

Costa Rica ha sido pionera en América Latina en la promulgación de leyes dirigidas hacia la igualdad entre las mujeres y los hombres, sin embargo, persisten desafíos. Las estadísticas señalan la situación de desventaja en la que se encuentran las mujeres en el mercado laboral. A pesar de los mayores niveles de educación de las mujeres, las tasas de empleo femenino son bajas, la brecha salarial, la segmentación y segregación del mercado laboral continúan siendo un hecho y el desempleo femenino sobrepasa al desempleo masculino.

El fortalecimiento de la participación política de las mujeres constituye también un desafío. Se registran avances en relación con la representación de las mujeres en el Congreso y la actual Presidenta es la primera mujer en ese cargo. Sin embargo, ello no se refleja de forma consistente en otros ámbitos de la vida pública nacional.

La violencia ejercida contra las mujeres es aún un serio problema. Mientras las mujeres sufren violencia en espacios tanto privados como públicos, los hombres experimentan violencia en espacios públicos.

En el tema ambiental, el país se enfrenta a importantes amenazas: cambio climático, fragmentación del hábitat, especies invasoras y reducción de la viabilidad genética de las poblaciones. La presión económica sobre los recursos naturales va en aumento, no solo por el incremento de población, sino también por el aumento del costo energético. La protección del patrimonio natural del país se encuentra a cargo de una red de parques nacionales y reservas. Se ha establecido un Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), responsable de la conservación y el uso

sostenible de la biodiversidad. Dada su riqueza en biodiversidad, que incluye numerosas especies en vías de extinción, la protección de los recursos naturales en Costa Rica trasciende sus fronteras.

Según la Comisión Nacional de Emergencias y del Sistema Nacional de Emergencias (SNE), muchas comunidades sufren embates de desastres con recurrencia anual. Cabe destacar también la existencia de accidentes tecnológicos e incendios estructurales.

En el periodo abarcado por la presente evaluación (2002-2010), se sucedieron tres Presidencias: la de Abel Pacheco de La Espriella (2002-2006), la de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) y la de Laura Chinchilla Miranda (desde mayo de 2010 hasta la fecha).

La Evaluación Común de País, realizada por el sistema de Naciones Unidas en Costa Rica de septiembre de 2006, examinó los problemas del desarrollo nacional identificando seis interrelaciones causales comunes que los determinan:

- 1) El estilo de desarrollo de las últimas décadas no ha permitido superar la exclusión social, ni las limitaciones al ejercicio de los derechos humanos de determinados grupos de la población: migrantes, mujeres, niños/as, adolescentes, adultos mayores y minorías étnicas.
- 2) La existencia de políticas públicas con problemas de articulación y adecuación que producen problemas de acceso, calidad, oportunidad y pertinencia, así como con falta de reconocimiento a la diversidad, el enfoque de derechos humanos y la promoción de la participación social.
- 3) La insuficiente participación ciudadana e incidencia en los procesos de toma de decisiones, debidos a los limitados espacios y capacidades para el ejercicio de la ciudadanía activa, la vigilancia de las políticas públicas y la exigibilidad de sus derechos.
- 4) La existencia de prácticas socioculturales que transmiten y/o reproducen relaciones jerárquicas y discriminatorias, basadas en la

condición de género, edad, origen nacional, étnico y socioeconómico.

- 5) La insuficiente priorización de los derechos de las personas a un entorno saludable, equitativo, seguro, sostenible y ecológicamente equilibrado.
- 6) Insuficientes políticas, leyes y estrategias que busquen reducir las disparidades en el acceso a las oportunidades y a los recursos naturales, socio-territoriales, en un marco de ordenamiento territorial adecuado.

En el mismo periodo, el PNUD ha tenido dos ciclos de programación, uno que va de 2002-2007 y otro cubriendo el periodo de 2008-2012.

La cooperación de PNUD con el país de 2002-2007 identificó las siguientes áreas prioritarias:

- a) Apoyo a la contribución de Costa Rica a los bienes públicos globales;
- b) Consolidación y fortalecimiento del modelo nacional de desarrollo humano;
- c) Seguridad ciudadana para el desarrollo humano;
- d) Apoyo al desarrollo humano en regiones altamente vulnerables;
- e) Transparencia y eficiencia en los procesos estatales.

Para el Programa de País de 2008-2012 se determinó trabajar para la consecución de los siguientes resultados (*outcomes*):

- 1) Favorecer la adopción de los principios que sustentan el desarrollo humano en la planificación y evaluación nacional.
- 2) Fortalecer las capacidades de generación y uso de información y conocimiento sobre el desarrollo humano en Costa Rica.
- 3) Apoyar procesos dirigidos a adecuar el papel y funcionamiento del Estado al contexto nacional, regional e internacional.

4) Promover procesos de deliberación nacional o diálogo social.

- 5) Impulsar la distribución equitativa de la riqueza y las oportunidades en el ámbito nacional y regional.
- 6) Fortalecer mecanismos de prevención, adaptación y mitigación del cambio climático.
- 7) Contribuir al fortalecimiento institucional y el aumento de las capacidades de los actores relevantes en los sectores de ambiente y energía.
- 8) Asistir en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema nacional de gestión del riesgo.
- 9) Apoyar procesos de elaboración, implementación y evaluación de las normas y políticas para la igualdad y equidad de género.
- 10) Apoyar procesos dirigidos al empoderamiento y autonomía de las mujeres.

La composición de la cartera de proyectos está distribuida en cinco áreas temáticas:

- 1) Ambiente, energía y gestión de riesgo.
- 2) Igualdad y equidad de género.
- 3) Desarrollo humano.
- 4) Democracia y gobernabilidad.
- 5) Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Abajo se presenta una tabla con una descripción resumida de la composición financiera de la cartera desde 2004. Como algunas áreas tienen pocos proyectos, se organizan en tres grupos. Ver tabla 1 (Anexo 2).

El Documento del Programa del País para 2008-2012 menciona algunas lecciones aprendidas y logros de la programación anterior. En particular, resalta el logro de posicionar el paradigma del desarrollo humano para tratar los temas prioritarios de la agenda nacional y para identificar soluciones que no riñan con los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos que deben orientar la acción del Estado.

Tabla 1 (Anexo 2). Detalles financieros por grupos de áreas temáticas en Costa Rica

Valores en millones de dólares (US\$)	2004-2010	% de Programa	Número de proyectos
No especificado	2,759	10,50%	23
Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social + Desarrollo Humano (Logro de los ODM y reducción de la pobreza)	5,503	20,94%	10
Democracia y gobernabilidad + Género (Fomentar la gobernabilidad democrática y la igualdad de género)	4,712	17,93%	25
Ambiente, energía y gestión del riesgo (Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible y Prevención de crisis y recuperación)	13,301	50,62%	25
TOTAL	26,275	100,00%	83

A finales del 2004, el PNUD apoyó al Gobierno de Costa Rica en la elaboración del informe de avance en el cumplimiento de las metas plasmadas en la Declaración del Milenio. De la elaboración del informe, se han desprendido un conjunto de acciones con las que el Gobierno se ha comprometido para incorporar en una Política de Estado que se reflejará en agendas y planes de largo plazo. La Oficina se involucró también en el análisis de las tendencias de la democracia costarricense y la identificación de caminos para fortalecer las prácticas democráticas y la efectiva participación de todos los segmentos de la población, particularmente las mujeres.

Las autoridades del Gobierno y el PNUD han trabajado de cerca en la reestructuración del sector social costarricense. Para ello, se desarrolló en 2006 un proyecto que fortalecía la Rectoría social y de lucha contra la pobreza en temas como las transferencias condicionadas a estudiantes en condición de pobreza.

En el ciclo 2002-2007, durante un breve período, la Oficina asumió un modelo de cooperación con el país centrado en el suministro de servicios de desarrollo –la institucionalidad estatal reaccionó desfavorablemente ante esta modalidad, y posteriormente se optó por un perfil sustantivo–, que se justifica con el ámbito de la asistencia técnica de alto nivel para la identificación y deliberación sobre alternativas de desarrollo, tomando como referente el enfoque de desarrollo humano del PNUD y sus áreas de práctica.

El PNUD ha experimentado transformaciones asociadas a la disminución de la ayuda oficial al desarrollo en Costa Rica por parte de organizaciones bilaterales y multilaterales y al cambio de expectativas y demandas de cooperación. Esta nueva situación condujo al establecimiento de una nueva visión y misión, lo que se tradujo en nuevos programas y herramientas.

Además, el PNUD ha cambiado significativamente como resultado de un ejercicio de revisión de su perfil iniciado a finales del 2002. Para el 2006, las contribuciones del PNUD se vieron incrementadas en el desarrollo de políticas en ámbitos estratégicos de la acción pública, tales como seguridad ciudadana, cumplimiento de las metas del milenio, descentralización y el estatus de las mujeres en el mercado laboral.

Para el ciclo actual del programa (2008-2012), el PNUD-Costa Rica identificó las siguientes áreas prioritarias: a) Desarrollo Humano; b) Democracia y gobernabilidad; c) Ambiente, energía y gestión de riesgo; d) Reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y e) Igualdad y equidad de género.

El PNUD-Costa Rica estableció una estrategia a partir del liderazgo conceptual y metodológico en el tema del desarrollo humano. La relación con el Gobierno y con otros actores del desarrollo, tales como la academia, grupos organizados de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil,

parecen en expansión y el PNUD se proyecta hacia la asistencia técnica calificada en los campos de desarrollo humano y gobernabilidad democrática, tales como el Informe sobre Desarrollo Humano, el Atlas de Desarrollo Humano y la Agenda económica de las mujeres.

Prioritariamente, el PNUD acompaña al país en la ejecución de proyectos con recursos financieros provenientes de fuentes internacionales. No hay movilización de recursos del Gobierno actualmente y esto se debe a dos factores principales, según la Oficina de país. Primero, la publicidad negativa proveniente de los medios de comunicación y algunos sectores del modelo anterior ha creado mucha resistencia. Teniendo en cuenta este punto y agregando razones legales y políticas, el PNUD en Costa Rica discontinuó la ejecución de recursos nacionales, pero decidió abrir nuevas negociaciones con el Ejecutivo y la Contraloría para llegar a una solución más satisfactoria para las partes.

La Oficina de Costa Rica enfrenta un problema serio de sostenibilidad financiera. Su ejecución anual es de aproximadamente 5 millones de dólares y las fuentes de financiación son escasas hasta para mantener la oficina de 19 personas. La evaluación deberá mirar con cuidado cual es la real relevancia del PNUD en el país y buscar orientación sobre las posibilidades de sostenibilidad y oportunidades de contribuciones estratégicas en el futuro.

3. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

Los objetivos de la ERD de Costa Rica son:

- Proporcionar una evaluación independiente de los avances logrados para alcanzar los resultados previstos en los documentos de programación del PNUD. La ERD también subrayará resultados inesperados (positivos o negativos) y oportunidades perdidas cuando convenga.
- Proporcionar un análisis de cómo se ha posicionado el PNUD para agregar valor en su

respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo.

- Presentar hallazgos fundamentales, sacar lecciones clave y proporcionar un conjunto de recomendaciones para que la dirección haga ajustes a la estrategia actual y en el próximo Programa para el País.

La ERD revisará la experiencia del PNUD en Costa Rica y su contribución a la solución de los retos políticos, económicos y sociales. La evaluación cubrirá dos periodos de programación, el actual programa del país hasta 2010 y el anterior (el de 2008-2012 y el de 2002-2007). Aunque es probable que se ponga mayor énfasis en intervenciones más recientes (debido a una mayor disponibilidad de datos, etc.), se desplegarán esfuerzos para examinar el desarrollo e implementación de los programas del PNUD desde el comienzo del período. La identificación de las evidencias evaluadoras que existen y las limitaciones potenciales se harán durante la misión exploratoria (ver sección 3 para más detalles del proceso).

La metodología en su conjunto debe ser coherente con las *Directrices para una ADR* y con el nuevo *Manual metodológico para la ADR*. La evaluación emprenderá una revisión exhaustiva de las actividades y la cartera del programa del PNUD durante el periodo que se analiza, examinando específicamente la contribución del PNUD a los resultados nacionales de desarrollo en todo el país. Evaluará resultados clave, específicamente los efectos –previstos e imprevistos, positivos y negativos, intencionados e involuntarios– y cubrirá la asistencia del PNUD financiada tanto con recursos propios como con recursos complementarios.

La evaluación tiene dos componentes principales: el análisis de los resultados por área temática y el de la estrategia del PNUD en el país.

ANÁLISIS DE RESULTADOS POR ÁREA TEMÁTICA

La evaluación de los efectos de desarrollo incluirá

una revisión exhaustiva de la cartera de programa del PNUD del ciclo actual y de los anteriores. Esto incluye una evaluación de los resultados de desarrollo logrados y de la contribución del PNUD en términos de intervenciones clave; los avances en el logro de los efectos mediante el actual programa de país; los factores que influyeron en los resultados (posicionamiento y capacidades del PNUD, alianzas y apoyo a la formulación de políticas); y los logros, los avances y la contribución del PNUD en las áreas temáticas (tanto en materia de políticas, de asistencia técnica y de promoción); analizando los lazos transversales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

El análisis de los resultados de desarrollo identificará los desafíos y posibles focos estratégicos para futuras intervenciones.

Además de usar la información disponible, la evaluación documentará y analizará los logros en relación con los efectos previstos, y los lazos entre las actividades, los productos y los efectos. La evaluación establecerá la contribución del PNUD a los efectos con un grado de verosimilitud razonable.

Un conjunto de criterios centrales relacionados con el diseño, la gestión y la implementación de sus intervenciones en el país son:

- **Pertinencia a nivel temático:** ¿Es pertinente la formulación de las intervenciones en las distintas áreas con respecto a las estrategias nacionales, a los desafíos de desarrollo y al mandato del PNUD? ¿Se inspiran los enfoques y los recursos de los proyectos en “buenas prácticas” nacionales e internacionales? ¿Son proporcionados los recursos a los objetivos esperados?
- **Eficacia:** ¿Ha cumplido el programa del PNUD los objetivos que buscaba y los resultados planeados? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del programa? ¿Ha habido algún resultado inesperado? ¿Debería

continuar en la misma dirección o debería revisar sus principios fundamentales para el nuevo ciclo?

- **Eficiencia:** ¿Ha utilizado bien el PNUD sus recursos (humanos y financieros) disponibles para realizar su contribución? ¿Qué se podría hacer para asegurar un uso de recursos más eficiente en el contexto nacional o subregional específico?
- **Sostenibilidad:** ¿Es sostenible la contribución del PNUD? ¿Son sostenibles los resultados de desarrollo logrados mediante la contribución del PNUD? ¿Son sostenibles los beneficios de las intervenciones del PNUD? ¿Se han apropiado las partes interesadas de esos beneficios una vez concluida la intervención del PNUD? ¿Se han desarrollado estrategias de salida?

Es preciso subrayar que se harán esfuerzos especiales para examinar la contribución del PNUD al desarrollo de capacidades, la gestión del conocimiento y la igualdad de género.

Algunos enfoques específicos a tratar en el caso de Costa Rica son:

- Capacidad del PNUD de traducir estudios analíticos (Informe de desarrollo humano y otros productos) en programas enfocados en cuestiones claves.
- El reto de ampliar los recursos para garantizar la futura diversificación de la cartera de programas dentro del modelo actual de cooperación internacional, que limita el acceso a la utilización de los recursos financieros nacionales.
- Los esfuerzos y las oportunidades para el posicionamiento estratégico de CR como un país de referencia en el debate de la sostenibilidad del medio ambiente y el desarrollo humano.
- La relación con los medios de comunicación y las opiniones sobre la cooperación internacional.

- El apoyo anterior del PNUD y la preparación para, en el futuro, poder contribuir al proceso de descentralización esperado.
- La capacidad del PNUD para comunicar el mensaje corporativo (ODM, el desarrollo humano sostenible, igualdad de género, respeto a los derechos humanos) adecuadamente a las diferentes audiencias –la promoción de la agenda corporativa y, al mismo tiempo, la valoración y el apoyo a las demandas de los países.
- La contribución del PNUD al debate de género en el país y en la región (la promoción de certificaciones ISO a empresas, el proyecto Agenda económica de las mujeres, el proyecto Estado de la Nación).
- El equilibrio entre el número de informes, diagnósticos, investigaciones, publicaciones y participación en intervenciones, desarrollo de capacidades, iniciativas y proyectos de desarrollo y la promoción sostenible de estrategias de desarrollo humano, especialmente a nivel local (apoyo al Gobierno para no duplicar o reinventar los esfuerzos ni las intervenciones –compartir conocimientos y no volver a crearlos).
- Los esfuerzos del PNUD para sistematizar y compartir los conocimientos desarrollados en Costa Rica con respecto a la gestión de riesgos y desastres, y sus vínculos sociales con estrategias de desarrollo integradas.
- Los avances del PNUD en apoyo a la labor del Gobierno en las evaluaciones de impacto de las intervenciones sociales, el trabajo con la seguridad ciudadana, el combate a las armas de fuego y el reto de mover el foco de la producción de información al apoyo de intervenciones de impacto.

ANÁLISIS A NIVEL ESTRATÉGICO

La evaluación valorará el posicionamiento estratégico del PNUD, tanto desde la perspectiva de la organización como de las prioridades de desarrollo del país. Esto incluirá: a) un análisis sistemático

del lugar y nicho del PNUD en el ámbito del desarrollo y la formulación de políticas en Costa Rica; b) las estrategias empleadas por el PNUD en Costa Rica para fortalecer su posición en el ámbito del desarrollo y posicionar a la organización en las áreas temáticas centrales; c) una valoración del apoyo a la formulación de políticas y las iniciativas de promoción del programa del PNUD con relación a otras partes interesadas desde la perspectiva de los resultados de desarrollo para el país; y d) los recursos financieros, la organización del área de programa y los sistemas internos de monitoreo y evaluación que pueden ser elementos pertinentes para comprender resultados a nivel programático y estratégico.

Además, analizará un conjunto de criterios fundamentales relacionados con el posicionamiento estratégico del PNUD:

- **Pertinencia estratégica y capacidad de respuesta:** Rol del PNUD en el palanqueo de estrategias y políticas nacionales, balance entre intervenciones a nivel macro (gobierno central, políticas nacionales) y a nivel micro (comunidades, instituciones locales). Capacidad del PNUD de responder a un contexto nacional cambiante, a emergencias y a demandas urgentes de sus socios. Asimismo, capacidad de preservar su enfoque sobre temas de fondo sin perder su orientación estratégica. Capacidad del PNUD de adaptarse a un cambio de Gobierno sin perder los enfoques estratégicos de largo plazo. La capacidad del PNUD de apoyar al Gobierno para mantener las inversiones y las intervenciones exitosas de las administraciones anteriores (estudiar eventuales discontinuidades de acciones, la ineficiencia de los recursos, la falta de sostenibilidad, etc.).
- **Uso de las redes y explotación de las experiencias:** En qué medida el PNUD aprovechó su red global, sus experiencias específicas y conocimientos para aportar soluciones a problemas y enfoques conceptuales. En qué medida el PNUD aprovechó las experiencias de sus socios

actuales y potenciales (recursos, capacidades técnicas). En qué medida el PNUD asistió al Gobierno para el aprovechamiento de las oportunidades de cooperación Sur-Sur. Balance y enlaces entre la cooperación con el Estado y con la sociedad civil. La eficacia del PNUD en su colaboración con los diferentes actores.

- **Promoción de valores de las Naciones Unidas desde una perspectiva de desarrollo humano:** Rol del PNUD, como socio substantivo de las autoridades nacionales, en el diálogo sobre políticas y en temas políticamente sensibles. Contribución del PNUD a la equidad de género. Capacidad del PNUD de abordar cuestiones de equidad en general, en particular capacidad de focalizarse hacia las personas en condiciones de pobreza y los grupos y sectores excluidos. Dentro del contexto de alianzas con el sistema de Naciones Unidas y, en general, de la coordinación de Naciones Unidas, se analizará el tema específico del desarrollo de programas conjuntos.

Algunas cuestiones específicas a tratar en el caso de Costa Rica:

- Capacidad del PNUD de adaptarse a los cambios de Gobierno sin perder los enfoques estratégicos de largo plazo. La capacidad del PNUD de influenciar al Gobierno para mantener las inversiones y las intervenciones de suceso de las Administraciones anteriores (estudiar eventuales acciones, la ineficiencia de los recursos, la falta de sostenibilidad, etc.).
- Cooperación del PNUD con los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) con vistas a apoyar la coherencia en la aprobación de políticas públicas y programas.
- Contribuciones del PNUD al desarrollo de capacidades e instrumentos utilizados por la organización: ¿qué instrumentos usa

el PNUD? (manejo de recursos, apoyo a la preparación de políticas, apoyo a la creación de nuevas unidades en la Administración Pública, apoyo a la infraestructura e informática, formación, viajes de aprendizaje).

- Enlaces entre intervenciones “macro” a nivel de estrategias e instituciones centrales del Estado e intervenciones subnacionales y a nivel de comunidades.

La evaluación considerará también la influencia de las limitaciones administrativas sobre el programa y, más específicamente, sobre la contribución del PNUD (incluidos temas relacionados con la pertinencia y eficacia del sistema de seguimiento y evaluación).

En el contexto costarricense, cabe destacar en particular los aspectos siguientes: a) avances en términos de reducción de las duplicaciones programáticas y mejoramiento de sinergias en el Sistema de las Naciones Unidas; b) avances en términos de uso común de los recursos financieros y humanos en un contexto de limitados recursos propios en cada organización del Sistema; y c) el liderazgo del PNUD en el nuevo tema de la coordinación de la cooperación internacional (no solamente en el ámbito de las Naciones Unidas).

4. MÉTODOS Y ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN

RECOPIACIÓN DE DATOS

En materia de recopilación de datos, la evaluación usará un enfoque metodológico múltiple que puede incluir la revisión de documentos, talleres, entrevistas individuales y en grupo, visitas a proyectos y de campo, y encuestas. El conjunto de métodos apropiados puede variar; se puede definir su naturaleza precisa durante la misión exploratoria y detallarlo en el informe metodológico inicial¹³¹. Será muy importante asegurar la organización y el tratamiento de las informaciones

131 Se describe la misión exploratoria y el Informe metodológico inicial en el punto 5 sobre el proceso de evaluación.

según los principios de análisis cualitativo de los datos.

VALIDACIÓN

El equipo de evaluación usará una variedad de métodos para asegurar que los datos son válidos, incluyendo la triangulación. Los métodos precisos de validación estarán detallados en el informe metodológico inicial.

PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

La evaluación identificará a las partes interesadas clave, incluidos los representantes de los ministerios y agencias del Gobierno, de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones multilaterales, los donantes bilaterales y las personas beneficiarias (o participantes en los proyectos). Para facilitar este enfoque, todas las ERD incluyen un proceso de mapeo de partes interesadas que debería incluir tanto a asociados directos del PNUD como otros que no trabajen directamente con esta organización.

5. PROCESO DE LA EVALUACIÓN

El proceso de la ERD seguirá las Directrices para la ERD, según las cuales se puede dividir dicho proceso en tres fases, cada una con varias etapas. El proceso se llevará a cabo de manera independiente, como prevé la política de evaluación del PNUD. La Oficina de Evaluación realizará todos los esfuerzos necesarios para involucrar de manera activa en el proceso de evaluación a la Oficina local del PNUD y a las autoridades públicas y nacionales.

FASE 1: PREPARACIÓN

- **Revisión de documentos:** Levada a cabo inicialmente por la OE (identificación, recolección y mapeo de documentos y otros datos relevantes) y continuada por el equipo de evaluación. La revisión incluirá

documentación general sobre desarrollo relacionada con el país específico, así como un panorama completo del programa del PNUD durante el período que se examina.

- **Mapeo de partes interesadas:** Un mapeo básico de las partes interesadas relevantes para la evaluación en el país. La lista incluirá partes interesadas estatales y de la sociedad civil, y debería ir más allá de los asociados tradicionales del PNUD. El ejercicio también indicará la relación entre diferentes grupos de partes interesadas.
- **Reuniones iniciales:** Entrevistas y debates con la sede del PNUD y con la OE (proceso y metodología) y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (contexto y programa del país), así como con otras oficinas importantes, incluida la Dirección de Políticas de Desarrollo, la Dirección para la Prevención de Crisis y Recuperación, y cualquier otra que se considere adecuada, incluidas las misiones de Naciones Unidas.

Para llevar a cabo la evaluación se necesitan 2 misiones:

1. Misión de orientación metodológica:

Misión a Costa Rica (1 semana) para:

- Identificar y recopilar información.
- Validar el mapeo de los programas implementados en el país.
- Seleccionar una muestra de proyectos y actividades de desarrollo del PNUD.
- Identificar a los socios e informantes claves y preparar un esquema de entrevistas para la misión principal.
- Confirmar los puntos de vista de las partes interesadas en temas clave que deben ser examinados.
- Tratar de temas logísticos relacionados con la misión principal, incluido el calendario.
- Identificar el conjunto de métodos adecuado para la recopilación y análisis de datos.

- Abordar temas de gestión relacionados con el resto del proceso de evaluación, incluida la división de tareas entre los miembros del equipo.
- Asegurarse que la Oficina del País y las partes claves interesadas entiendan los objetivos de la ERD, la metodología y el proceso.
- **Elaborar el Informe de orientación:** Esta fase implicará la elaboración de un informe de orientación metodológica que incluya el diseño y el plan final de la evaluación, sus antecedentes, cuestiones clave a evaluar, una metodología detallada, fuentes de información, instrumentos y un plan para la recopilación de datos, el diseño del análisis de datos y el formato del informe.

2. Misión principal de la ERD: El equipo de evaluación independiente llevará a cabo una misión de aproximadamente cuatro semanas centradas en la recopilación de datos y su validación. El equipo visitará lugares donde se implementen sobre el terreno proyectos significativos seleccionados en la misión exploratoria.

Cuando concluya la misión principal, se organizará un *taller con los socios principales* a fin de presentar los hallazgos iniciales de la misión y recibir comentarios que se tendrán en cuenta en la redacción del informe.

FASE 2: DESARROLLO Y ELABORACIÓN DEL BORRADOR DEL INFORME DE LA ERD

- **Análisis e informe:** La información recabada será analizada en un borrador del informe de la ERD a realizar en el plazo máximo de 1 mes, a contar a partir del final de la misión principal.
- **Revisión:** El borrador será objeto de: a) una revisión técnica por parte de la OE y una

revisión de expertos externos; b) correcciones factuales y pareceres sobre la interpretación por parte de clientes clave (incluida la Oficina de País del PNUD, la Dirección Regional y el Gobierno). La OE preparará un itinerario de control a fin de mostrar cómo se han tenido en cuenta esos comentarios. El líder del equipo, en estrecha colaboración con el oficial de evaluación de la OE, finalizará el informe de la ERD con base a los insumos recibidos.

FASE 3: SEGUIMIENTO

- **Respuestas de la gerencia:** El Administrador Asociado del PNUD pedirá a las unidades pertinentes (generalmente la Oficina del País y la Dirección Regional correspondiente) preparar una respuesta de gestión a la ERD. Como unidad que ejerce la supervisión, la Dirección Regional será responsable del monitoreo y supervisión de la implementación de acciones de seguimiento en el Centro de Evaluación de Recursos.
- **Difusión:** El informe y el sumario de la ERD será distribuido tanto en versión electrónica como impresa. El informe de evaluación estará a disposición de la Junta Ejecutiva cuando tenga que aprobar un nuevo Documento del Programa del País. También será ampliamente distribuido en Costa Rica y en la sede del PNUD, y se enviarán copias a equipos de evaluación de otras organizaciones internacionales, así como a asociaciones de evaluación e institutos de investigación en la región. Además, el informe de evaluación y la respuesta de la gerencia serán publicados en el sitio web del PNUD¹³² y estarán disponibles para el público. Su disponibilidad será anunciada en el PNUD y en redes externas.

LA CONTRAPARTE NACIONAL

Si bien la evaluación se efectúa como un ejercicio independiente en aplicación de la Política de

132 www.undp.org/eo

Evaluación del PNUD, es preciso asegurar que la contraparte nacional sea informada del mismo, pueda manifestar sus intereses de aprendizaje de la evaluación y señalar a la Oficina de Evaluación temas claves que deberían ser tenidos en cuenta en él. Además, es importante que la contraparte nacional pueda formular comentarios sobre los productos intermedios y el borrador del informe de evaluación.

Con respecto al proceso tradicional de las ERD, se recomiendan algunos elementos adicionales:

- 1) Se formara un Grupo Nacional de Referencia de la ERD, incluyendo las principales instituciones del Estado involucradas en el programa del PNUD. El Grupo Nacional de Referencia incluye a las siguientes entidades: a) Ministerio de Planificación (MIDEPLAN); b) Ministerio del Ambiente; c) Ministerio de Economía; d) Ministerio del Trabajo; e) PANIAMOR; f) FLACSO y g) la Oficina de País.
- 2) Los términos de referencia de la evaluación serán transmitidos al Grupo Nacional de Referencia para sus comentarios.
- 3) Durante la misión de orientación se organizará una reunión de consulta con el Grupo Nacional de Referencia para obtener más insumos sobre temas claves que deberían ser reflejados en la evaluación.
- 4) Se invitará el Grupo Nacional de Referencia a que proponga un candidato para el rol de asesor independiente externo de la ERD. El asesor no es un miembro del equipo de evaluación. Su papel es el de brindar comentarios independientes sobre la calidad del informe de evaluación y su pertinencia respecto a los temas de desarrollo nacional relevantes para el PNUD.
- 5) Al concluir la misión principal, se organizará un taller de intercambio sobre los resultados iniciales. El Grupo Nacional de Referencia de la ERD ejercerá la presidencia del taller y comentará los resultados iniciales.
- 6) El Grupo Nacional de Referencia formulará comentarios escritos sobre el borrador del informe de evaluación.

6. ARREGLOS ADMINISTRATIVOS

OE DEL PNUD

El/la oficial de evaluación de la OE del PNUD gestionará la evaluación y asegurará la coordinación y el enlace con la Dirección Regional para América Latina y el Caribe, otras unidades afectadas de la sede y la dirección de la Oficina del PNUD en Costa Rica. La OE pondrá a disposición de la evaluación una asistente de investigación para facilitar la revisión inicial de documentos y un asistente de programa para apoyar asuntos logísticos y administrativos. La OE cubrirá todos los costes relacionados con el desarrollo de la ERD. Esto incluirá los costes relacionados con la participación del líder del equipo, los consultores nacionales, así como la investigación preliminar y la publicación del informe final de la ERD. La OE también cubrirá los costes de cualquier taller de partes interesadas que se celebre como parte de la evaluación.

EL EQUIPO DE EVALUACIÓN

El equipo estará constituido por cuatro consultores independientes:

- El/la consultor/a internacional líder del equipo: un especialista en evaluación, con experiencia en cooperación técnica internacional y desarrollo humano, cuya responsabilidad será proporcionar liderazgo, orientación al equipo en el informe metodológico inicial, participar y contribuir al análisis y coordinar el borrador y el informe final, aportando conocimientos en las materias principales de la evaluación y en partes fundamentales relacionadas con temas de cooperación técnica internacional y desarrollo humano.
- Un/a consultor/a nacional, quien proporcionará su pericia en los temas de la evaluación y será responsable de redactar

partes clave del informe relacionadas con las temáticas de gobernabilidad democrática, justicia y equidad de género.

- Un/a consultor/a nacional, quien proporcionará su pericia en los temas de la evaluación y será responsable de redactar partes clave del informe relacionadas con las temáticas de reducción de la pobreza, desigualdad y exclusión.
- Un/a consultor/a nacional, que proporcionará su pericia en los temas de la evaluación y será responsable de redactar partes clave del informe relacionadas con las temáticas de ambiente y gestión del riesgo y desastres naturales.

Los miembros del equipo deben tener:

- Conocimiento de los temas de desarrollo; además, los consultores nacionales deberán tener conocimiento de los desafíos de desarrollo en Costa Rica.
- Experiencia en evaluación de programas y dominio de técnicas y métodos de recopilación de datos, entrevistas y análisis cuantitativo y cualitativo.
- Experiencia en la realización de entrevistas individuales y grupos de discusión con diferentes socios.
- Excelente capacidad de análisis y síntesis.
- La disponibilidad y la idoneidad para el trabajo en equipo.
- Maestría (preferentemente doctorado) en Ciencias Sociales o en cursos relacionados con las áreas a evaluar.
- Por lo menos 5 años de experiencia profesional en las áreas a evaluar.

El equipo de evaluación estará apoyado por un/a asistente de investigación basado/a en la Oficina de Evaluación en Nueva York. El/la oficial de evaluación de la OE apoyará al equipo en el

diseño de la evaluación, participará en la misión de orientación metodológica y en la fase conclusiva de la misión principal y proporcionará una retroalimentación continua para garantizar la calidad durante la preparación del informe inicial y del informe final. Dependiendo de las necesidades, el/la oficial de evaluación puede también participar en la misión principal.

El equipo de evaluación orientará su trabajo según las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y adherirá al Código de Conducta ético¹³³.

LA OFICINA DEL PAÍS

La Oficina del País apoyará al equipo de evaluación en el contacto con los asociados clave y pondrá a disposición del equipo toda la información necesaria respecto a las actividades del PNUD en el país, además de contribuir a organizar reuniones con las partes interesadas al final del proceso de evaluación. También se pedirá a la Oficina proporcionar apoyo logístico al equipo de evaluación, según lo solicite. La Oficina del País proporcionará apoyo en especies (por ejemplo, espacio en la oficina para el equipo de evaluación, conectividad a Internet), pero la OE podrá cubrir los costes de transporte local y otros costes relativos a la misión de evaluación si es necesario.

7. PRODUCTOS ESPERADOS

Los productos que se esperan son:

- Un informe preliminar (máximo 15 páginas) que incluya el diseño, la metodología, la matriz de evaluación (criterios y preguntas evaluativas, indicadores pertinentes, fuentes de información, métodos de compilación de información, codificación para el análisis cualitativo), la indicación de los criterios para la selección de proyectos a analizar en más profundidad en la ERD, la lista de

133 Las directrices del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas “*Norms for Evaluation in the UN System*” y “*Standards for Evaluation in the UN System*”, abril de 2005.

proyectos, con la indicación de las regiones, el proceso de evaluación, la división del trabajo entre el equipo de evaluación y el calendario actualizado.

- Un informe inicial analítico (hallazgos de la evaluación, conclusiones y recomendaciones) de la ERD (máximo 50 páginas de texto principal, más los anexos; consultar el Manual metodológico de las ERD) junto con un itinerario de control (*audit trail*) a fin de mostrar cómo se han tenido en cuenta esos comentarios;
- Un informe final (hallazgos de la evaluación, conclusiones y recomendaciones) de la ERD

(máximo 50 páginas de texto principal, más los anexos; consultar el Manual metodológico de las ERD) junto con un itinerario de control (*audit trail*) a fin de mostrar cómo se han tenido en cuenta esos comentarios;

- Una presentación “Power Point” para mostrar los resultados de la evaluación en la reunión de los socios y el respectivo informe de la reunión.
- Un resumen de dos páginas.

Se suministrará el borrador y la versión final del informe de la ERD en español. El documento publicado será traducido al inglés por la OE.

Anexo 3

DOCUMENTOS CONSULTADOS

AECID (2009). “Evaluación de calidad de la ayuda de España a Costa Rica. Informe de Asistencia Técnica”. Carlos Sojo (con colaboración Montserrat Blanco). Costa Rica: AECID.

Alfaro Fallas, Gilbert (2007). “Reporte de Consultoría. Productos 1 y 2 sobre proyecto de PNUD. Juntando las Piezas: Hacia una estrategia nacional y multi-sectorial de seguridad, prevención de la violencia y promoción de la paz”. PNUD-Costa Rica.

Arbulú, Angélica (2010). “Evaluación de Medio Término: Costa Rica, Ventana de Cultura y Desarrollo”. PNUD. Costa Rica.

Banco Mundial (2010). World Development Indicators Database. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica>

— (2011a). “Country Partnership Strategy for the period 2012-2015”. Informe n° 60980-CR. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial.

— (2011b). Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington, D.C.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, (2009). Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público. Hacia una mayor eficiencia en el gasto. Washington, DC.

BID (2011). “The Bank’s Country Strategy with Costa Rica, 2011-2014”. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36308476>

Binetti, Carlo y Fernando Carrillo Flórez, editores (2004). *¿Democracia con desigualdad?*

Una mirada de Europa hacia América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Editorial Nomos S.A. Colombia.

Carballo, Cecilia (2011). “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”. PNUD-Costa Rica.

Economist Intelligence Unit (2008). Costa Rica: Country Profile, EIU. Londres, Reino Unido.

— (2011). Costa Rica: Country Report, EIU, Londres, Reino Unido.

Fallas Mora, Roberto y Quiroz Álvarez, Fabián (2007). *Costa Rica: Análisis crítico del proceso presupuestario*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile, febrero de 2007.

Fallas Santana, Agustín (1999). *Safety Nets and Structural Adjustment in Electoral Democracies*. Departamento de Ciencia Política, MIT. Cambridge.

— (2002). “Las Alianzas Público-Privadas: La Estrategia del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central”. *Informe Estado de La Nación n° 8*. Proyecto Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

— (2011a). “Costa Rica: Desarrollo Institucional y Respuesta a la Crisis. Financiera Global de 2008”. Artículo en libro UNidos por Costa Rica, PNUD-CR/UCR/OdD/IICE, San José, Costa Rica (en prensa).

— (2011b). “Costa Rica: Estrategia de País, Innovación en Política Ambiental y Desarrollo Sostenible. Un Caso de Desarrollo como Aprendizaje”. Documento de trabajo. Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica. Junio de 2011.

— (2011c). “Pago de Servicios Ambientales en las Cuencas Sarapiquí y Toro: Implicaciones

Teóricas y Técnicas de un Análisis de Factibilidad”, en *Revistas Ambientales* 41. Junio de 2011.

FAOSTAT (2011). “Pineapples, Export Quantity (tonnes), 2008”. Consulta en internet del 25 de septiembre de 2011. Disponible en <http://faostat.fao.org/>

FLACSO, UE, PAIRCA, SICA, PNUD-Costa Rica, La Defensoría de los Habitantes (2010). *Foro sobre Desarrollo humano y seguridad ciudadana: Propuestas para la acción*. ISBN 978-9977-68-177-1. http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/2010/FORO_DESARROLLO_HUMANO_Version_FINAL_02-05-10.pdf

FMAM (2009). “Small Grants Programme: Execution Arrangements and Upgrading Policy for GEF-5”. Reunión del Consejo del FMAM. Documento GEF/C.36/4. 10-12 de noviembre de 2009. Washington, D.C.

— (2011b). “Revised PIF SGP Costa Rica PMIS 4382_5th Operational Phase SGP 25 February”. Disponible en:

<http://www.gefonline.org/projectDetailsSQL.cfm?projID=4382>

— (2011b). *El FMAM de la A a la Z. Guía del Fondo para el Medio Ambiente Mundial par las organizaciones de la sociedad civil*. FMAM.

FMAM (2011c). *El PPD Costa Rica en cifras. Logros durante la fase operativa IV del GEF*. PPD. Costa Rica.

Grillo, Milena-PNUD Costa Rica (2010). “Informe de Gobernabilidad”, 2010

HDRP (2002). “Proposal for Biennial NHDR for Costa Rica”. Oficina del Informe de Desarrollo Humano- PNUD.

INEC. Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples y Estadísticas. 2009.

Jolly, Richard y Santosh, Mehrotra (1997). *Development with a Human Face*. Oxford University. Reino Unido.

Malloy J.M. y Seligson M. A. (1987). *Authoritarian and Democrats: Regime Transition In Latin America*. Pittsburgh.

MICIT (2011). “Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2011-2014”. Costa Rica.

MIDEPLAN (2002). “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Gobierno de Costa Rica. Disponible en http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp

— (2007a). “Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006-2010”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Gobierno de Costa Rica. San José. CR. ISBN 978-9977-73-023-3

— (2007b). *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en Costa Rica 2000-2005*. San José, Costa Rica

— (2009). “Costa Rica: estadísticas regionales 2001-2008”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Análisis del Desarrollo. San José, Costa Rica.

— (2010a). “Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Gobierno de Costa Rica.

— (2010b). *Comportamiento de la cooperación internacional en Costa Rica 2006-2008*. MIDEPLAN, PNUD, Embajada de España y AECID. San José, Costa Rica. San José. Costa Rica.

— (2010c). “Estrategia de cooperación no reembolsable 2010-2014”. Presentación ppt disponible en línea: <http://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/3A4A79E1-6835-4FE1-A0A3-2DEECB186B52/29015/Cooperaciontecnicano reembolsable.pdf>

— (2011). “Costa Rica: Objetivos de Desarrollo del Milenio, II Informe País, 2010”.

Ministerio de Justicia (2008). “Informe de Ejecución del Proyecto Juntando las Piezas”. Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad Pública y PNUD.

MJ-MSP-PNUD (2008). “Juntando las piezas: Hacia una Estrategia Nacional y Multisectorial de Seguridad, Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz”. Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad Pública y PNUD-

- Costa Rica. San José. http://www.pnud.or.cr/dmdocuments/0000025121_01.pdf
- Montero Mora y Freddy Mauricio (2007). “Estudio y Diseño del Área Encargada de las Políticas de Integración para el Desarrollo de la Población Migrante y Refugiada de la Dirección General de Migración y Extranjería. República de Costa Rica”. PNUD, UNFPA, UNICEF, ACNUR, OIM y Dirección General de Migración y Extranjería.
- OCDE (2011a). Sitio web “Statistics on Resource Flows to Developing Countries”, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC).
- (2011b). “Development Co-operation Report 2011 Annex A: DAC members’ aid performance in 2010”.
- Ordóñez, Camila (2010). “Contra Viento y Marea: Proyecto ASTRADOMES”. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana.
- Ordoñez, J., Arias, B. y Torrealba, A. (2010). “Descentralización y Gobiernos Locales en Costa Rica: Bases para una reforma jurídica e institucional”, ICG y PNUD Costa Rica, 2010
- Panayotou, Theodore (1998). *Instruments of Change: Motivating and financing Sustainable Development*. PNUMA. Londres, Reino Unido.
- PNUD. “Democratic Governance Thematic Trust Fund Mid-Term Report. Bringing the pieces together: Towards a National Multi sectoral Citizen Security, Violence Prevention and Peace Promotion Strategy”.
- “Matriz de Seguimiento. Proyectos del FF ESPAÑA-PNUD: Hacia un desarrollo integrado e inclusivo”.
- (1999). *Informe de desarrollo humano 1999. La mundialización con rostro humano*. PNUD. Mundi-Prensa Libros, S.A. Castelló, España.
- (2000). *Applied Policy Aspects. Handouts, Gender in Development Programme*. <http://www.gdrc.org/gender/mainstreaming/8-Mainstreaming.doc>
- (2001). “CCF II, 2002-2006”.
- (2004). “Second Multi-year funding framework 2004-2007”.
- (2005). “MYFF 2005”.
- (2008). “Evaluation of the Role of UNPD in the Net Contributor Countries of the Arab Region”.
- (2009a). “Assessment of Development Results: Guatemala”.
- (2009b). *Guidelines for an Assessment of Development Results*. Oficina de Evaluación. PNUD.
- (2009c). “International Human Development Indicators, 2009”. Disponible en <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/>
- (2010a). *Igualdad de Género en las Empresas: Cómo avanzar con un Programa de Certificación de Sistemas de Gestión de Equidad de Género*. PNUD Centro Regional de América Latina y el Caribe. ISBN 978-9962-663-14-0.
- (2010b) “Assessment of Development Results: Peru”.
- (2010c). *Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. PNUD. Nueva York.
- (2011a). “Manual del Método de ADR: Enero de 2011”.
- (2011b). “Assessment of Development Results: Ghana”.
- (2011c). “Explanation note on 2010 HDR composite indices: Costa Rica”. Consultado en hdrstats.undp.org/images/explanations/CRI.pdf el 9 octubre, 2011.
- (2011d). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Documento Nacional: La desigualdad en Costa Rica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Costa Rica.
- Portal: Disaster Reduction Unit, Crisis Prevention & Recovery. Consultado el 5 de julio de 2011. <http://www.undp.org/cpr/disred/english/wedo/wedo.htm>,
- PNUD-Costa Rica. “Documento de proyecto n° 36935. Mejora de la gestión y las prácticas de

- manejo y conservación del Área de Conservación Marina Isla del Coco: 2004-2008”.
- “Documento de proyecto n° 46431. Removiendo barreras para sostenibilidad Sistema de Áreas Protegidas de Costa Rica: 2006-2012”.
- “Documento de Proyecto n° 12093. Alternativas al Bromuro de Metilo: 2003-2008”.
- “Documento de Proyecto n° 30553. Programa de Pequeñas Donaciones (PPD): GEF-3 (2002-2006), GEF-4 (2007-2010)”.
- “Documento de Proyecto n° 33342 Second National Comm: 2004-2009”.
- “Documento de Proyecto n° 34921. Programa nacional de electrificación rural con base en fuentes de energía renovable en áreas no cubiertas por la red: 2005-2009”.
- “Documento de proyecto n° 35695. Auto evaluación de las capacidades nacionales: 2005-2006”.
- “Documento de Proyecto n° 50949. Programa regional en eficiencia energética en América Central (PEER): 2003-2010”.
- “Documento de Proyecto n° 52064. Fortalecimiento institucional Comisión Gubernamental del Ozono VI: 2006-2008”.
- “Documento de Proyecto n° 52688. Gestión del Riesgo por Desastres en Talamanca”.
- “Documento de Proyecto n° 53498. Terminal Phase-out Management Plan: 2006-2008”.
- “Documento de Proyecto n° 57756. Preparación plan gestión eliminación de HCFC: 2009-2011”.
- “Documento de Proyecto n° 58630. Preparación Plan de Acción Iniciativa Paz con la Naturaleza (IPN). Políticas de Carbono neutral en el sector público: 2007-2009”.
- “Documento de Proyecto n° 59274. IPN- Políticas de Carbono Neutral en el Sector Público: 2008-2010”.
- “Documento de Proyecto n° 60099. Fase Terminal Plan manejo Refrigerantes CFC: 2008-2011”.
- “Documento de Proyecto n° 60804 Fortalecimiento institucional Comisión Gubernamental del Ozono VII: 2008-2010”.
- “Documento de Proyecto n° 61152. Evaluación de la vulnerabilidad y adaptación del sistema hídrico al cambio climático en Costa Rica, como mecanismo para disminuir el riesgo al cambio climático y aumentar el índice de desarrollo humano: 2008-2010”.
- “Documento de Proyecto n° 63642 Consolidación Áreas Marinas Protegidas de Costa Rica: 2009-2010”.
- “Documento de Proyecto n° 69685 Recuperación temprana. Inundaciones vertiente Caribe y apoyo al plan de recuperación temprana después del terremoto de Cinchona-Varablanca: 2009-2010”.
- “Documento de Proyecto n° 74389 “De la Recuperación al Desarrollo Local Sostenible: Más allá del Terremoto de Cinchona, 2009”: 2010-2011”.
- “Documento de Proyecto n° 74881 Fortalecimiento institucional Comisión Gubernamental del Ozono VIII: 2010”.
- “Documento de Proyecto n° 77281 Thomas-Planificación de la recuperación temprana: 2011”.
- “Plan Anual de Trabajo (AWP). País: Costa Rica”.
- (2000). “CCA”.
- (2004a). “Documento de proyecto n°12096. Atlas de Desarrollo Humano”.
- (2004b). “Documento de Proyecto n° 33170. FOCAM, PNUD”.
- (2004c). “Estrategia 2005-2006”.
- (2004d). “Documento de Proyecto n° 713377. Informe Nacional de Desarrollo Humano/ Red Nacional de Desarrollo Humano”.
- (2004e). “Results Oriented Annual Report 2004” (Informe Anual orientado a los resultados).
- (2006a). ‘Estrategia 2005-2006.’.
- (2006b). “Documento de Proyecto n° 51721. Indicadores de Empleo”.

- (2006c). ‘Results Oriented Annual Report 2006’ (Informe Anual orientado a los resultados).
 - (2006d). “Documento de Proyecto n° 51721. Control de Armas y Salud Pública”.
 - (2006e). “Estrategia 2005-2006. Revisión”. Diciembre de 2006.
 - (2007a). “Results Oriented Annual Report 2007”.
 - (2007b). “Annual Project Report for Costa Rica – 00056063: Bringing the pieces together” (Informe anual de Costa Rica. Proyecto n° 56063. Juntando las piezas”.
 - (2008a). “CPAP 2008-2012”.
 - (2008b). “CPD 2008-2012”.
 - (2008c). “Documento de proyecto n° ‘62155. Cultura y Desarrollo: Políticas interculturales para la inclusión y generación de oportunidades”.
 - (2008d). “UNDAF 2008-2012” (MANUD).
 - (2008e). “Documento de Proyecto 75604. Indicadores de Empleo”.
 - (2008f). *Aguirre*. Diagnósticos sobre seguridad ciudadana en diez cantones de Costa Rica. PNUD. San José.
 - (2008g). “Results Oriented Annual Report 2008”.
 - (2008h). “CPAP 2008-2012”. PNUD. Costa Rica.
 - (2009a). “Documento de proyecto n° 74389. De la Recuperación al Desarrollo Local Sostenible”. PNUD. Costa Rica.
 - (2009b). “Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario: Proyecto Bicentenario”.
 - (2009c). “Documento de Proyecto n° 71602. Redes para la convivencia, comunidades sin miedo: Ventana Constructores de Paz”.
 - (2009d). “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”.
 - (2009e). “Results Oriented Annual Report 2009”.
 - (2010a). “Documento de proyecto n° ‘72392. Desarrollo y Sector Privado”.
 - (2010b). “Documento de Proyecto n° 73157. Captura y Procesamiento de la Información Censal”.
 - (2010c). “Informe narrativo anual Programa Conjunto: Construcción de la Paz, Redes para la convivencia, comunidades sin miedo”.
 - (2010d). “POLSEPAZ. Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz”. PNUD-Costa Rica y Presidencia de la República de Costa Rica”. San José.
 - (2010e). “Results Oriented Annual Report 2010”.
 - (2011a). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Documento nacional. La desigualdad en Costa Rica. PNUD. Costa Rica.
 - (2011b). “Opinión Legal sobre factibilidad para suscribir Acuerdos y Contratos con la Administración Pública Costarricense en forma directa en la República de Costa Rica”.
- PNUD-Costa Rica, Asamblea Legislativa de Costa Rica/UTIEG. “Integrando la perspectiva de género en la Asamblea Legislativa de Costa Rica”.
- PNUD-Costa Rica, Embajada de España en Costa Rica y Oficina Técnica de Cooperación (2008). “Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión de la cooperación internacional”.
- PNUD-Costa Rica y UCR (2007). *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica*. PNUD y Universidad de Costa Rica. San José. ISBN: 978-9968-794-35-0.
- PNUD/FLACSO (2005). *Los desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica*. PNUD-FLACSO, Costa Rica.
- PNUD/IIDH (2011). “Costa Rica, First Progress Report Submitted to the UNTFHS, Project 60371: Human Security”.
- PNUD, MSP, MJP (2010). “Seguridad ciudadana y justicia en Costa Rica: Hacia una agenda para la cooperación internacional”.

- PNUD-Costa Rica, Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, Ministerio de Justicia y Paz. Ministerio de la Presidencia, Poder Judicial. San José, Costa Rica.
- PNUMA (2011). “ODS Consumption in ODP Tonnes, Annex E, Group I (Methyl Bromide)”. Consultado el 25 de septiembre de 2001. Disponible en <http://ozone.unep.org>
- Prats, Joan (2004). “Gobernabilidad para el Desarrollo. Propuesta de un Marco Conceptual y Analítico”. En: Carlo Binetti, Fernando Carrillo Flórez, editores (2004). *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Nomos S.A. Colombia.
- Rivera, R., Rojas, M., Zeledón, F. y Guzmán, J. (2006). *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*. PNUD/FLACSO. San José. Costa Rica.
- Sánchez, Alexander (2011). “Talentos ticos aprenderán animación digital en el Parque La Libertad”, en *Periódico La Nación Digital*. Consultado el 2 de agosto de 2011.
- Sánchez, M., Sauma, P., Chacón, P. y Sáenz, O. (2010) Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe. Costa Rica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Colección Documentos de proyectos, LC/MEX/W.3. Naciones Unidas, México, D. F., 2010.
- Sauma Pablo (2010a). “Síntesis y propuestas de trabajo para el área temática de reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión en el Programa de País 2008-2012 del PNUD”. PNUD-Costa Rica.
- (2010b). “Pobreza, Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Empleo en un Contexto de Menor Crecimiento Económico”. En *Decimosexto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. CONARE. Defensoría de los Habitantes. Costa Rica, 2010.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf. New York, NY.
- SINAC (2009). *República de Costa Rica. IV Informe de País al Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). GEF-PNUD.
- Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica (SNU). “Evaluación Común de País: Costa Rica”.
- (2002). “Resident Coordinator Annual Report, 2002”.
- Sojo, Carlos (2010). *Igualitarios. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. FLACSO-Costa Rica y PNUD. San José.
- TSE, AECID y PNUD-Costa Rica (2008). “Promover Ciudadanía Activa: Proyecto para el fortalecimiento democrático y la participación electoral en Costa Rica”.
- UNCR (2007). “Concepto y Estrategia para el impulso de la descentralización, el fortalecimiento municipal y el desarrollo local”. Universidad de Costa Rica-FOMUDE. Heredia, 4 de septiembre de 2007.
- Zeledón, Fernando (2006). “Balance de la democracia local en Costa Rica 2004”. En Rivera, R., Rojas, M., Zeledón, F. y Guzmán, J. (2006). *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*. PNUD/FLACSO.

Anexo 4

PERSONAS ENTREVISTADAS

Alejandro Álvarez, Ex Consultor Regional e Internacional del PNUD en temas de Seguridad

Álvaro Ugalde, Fundación Nectandra, ex director del Servicio Nacional de Parques y del Área de Conservación de Osa, ex coordinador del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD

Ana Belén Villamil Soler, Responsable de Programas AECID, Embajada de España

Ana Carcedo, Presidenta de CEFEMINA

Ana Isabel Carmona, oficial de proyectos, FMAM-PPD Costa Rica

Ana Morice, Viceministra de Salud

Ana Rita Chacón, Instituto Meteorológico Nacional

Anabelle Ulate, Universidad de Costa Rica

Andrei Bourrouet, Viceministro de Ambiente

Anita Ortiz, Primera Consulesa, Embajada de Nicaragua

Carlos Benítez, RBLAC, Especialista de Programa para Costa Rica

Carlos Quesada Mateo, Centro Científico Tropical

Carlos Sojo, Coordinador del equipo consultor del proyecto “Diálogos del Bicentenario”

Carlos Zúñiga, Director del proyecto “FOMUDE”, MIDEPLAN

Cristian Vargas, Oficial de Programas de UNFPA

Cristina González, Consultora en Comunicación del Banco Mundial

Danilo Mora Díaz, Oficial de Comunicaciones del PNUD-Costa Rica

Donald Rojas Maroto, consejero CICA (Consejo Indígena de Centroamérica), Coordinador Ejecutivo del MNICR

Dora Sequeira, Directora Ejecutiva, Fundación Parque de La Libertad

Dyalah Calderón, Viceministra de Educación, MEP

Eduardo Blanco Estrada, Presidente, Asociación Ecoturística Cuenca del Río San Rafael, (ASADA), San Rafael de San Pedro, Pérez Zeledón

Eduardo Mata, coordinador, FMAM-PPD Costa Rica

Eduardo Navarro, PNUD

Elibet López Zelaya, Presidenta, Asociación de Mujeres de Mollejones

Elizabeth Fonseca, Ex diputada, Presidenta del PAC

Fabián Solano, Asesor de la Viceministra de Planificación, MIDEPLAN

Fabio Jiménez, Director de Cooperación del MEP

Fernando Zeledón, Consultor del PNUD en temas de desarrollo local, Politólogo CIEP-UCR

Florita Azofeifa, Directora del proyecto “FOMUDE”

Gabriela Mata, Oficial de Programas para el área de Pobreza, PNUD

Georgina Zamora, Oficial de Programas, UNICEF

Gerald Mora, Oficial de Programas para el área de Desarrollo Humano PNUD

Gerardo Láscarez, Ex Viceministro de Seguridad	José Javier Mulino Q., Embajador de la República de Panamá
Gerardo Quirós Cuadra, Coordinador de proyecto, Apoyo a la Recuperación y el Desarrollo Local Sostenible pos Terremoto Cinchona	José Luis Martínez Prada, Encargado de Negocios a.i., Comisión de la Delegación Europea
Gilberto López, Ex consultor PNUD, Politólogo, Periodista	José Manuel Hermida, ex Representante Residente PNUD Costa Rica
Gilda Pacheco, Oficial de Programas para el área de Género y Gobernabilidad PNUD	José María Blanco, Director Ejecutivo, Biomass Users Network (BUN-CA)
Gisele Rodríguez Guzmán, Sector de Cooperación Técnica, Embajada de Brasil	José Merino del Río, Partido Frente Amplio
Gladys González, Asesora MEP	Juan José Echeverría, Ex Presidente Ejecutivo IFAM, Consultor Independiente, Socio Interlex, Bufete Echevarría
Gonzalo Elizondo, Coordinador, Programa Conjunto Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo	Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo
Guido Alberto Monge, Ex Viceministro, Ex diputado, Consultor	Juan Prendas Saborio, Secretario General, Unión de Productores Agrícolas de Coto Brus (UPACOB), San Vito de Coto Brus
Guisselle Méndez, Directora SINAC	Kevin Casas, Ex Vicepresidente de Costa Rica, Senior Associate, Brookings Institution, Washington DC
Hernando Cárdenas, Coordinador del Proyecto 00060804	Kryssia Brade, Analista de Coordinación, Oficina de la Coordinadora Residente, SNU Costa Rica
Inka Mattila, Especialista en Monitoreo y Evaluación, PNUD	Lara Blanco, Representante Residente Auxiliar y Coordinadora de Programas, PNUD
Isabel Blanco, Vicealcadesa de Aguirre	Laura Alfaro Maykall, Ministra de Planificación, MIDEPLAN
Jan Jilles van der Hoeven, ex Representante Residente Auxiliar, PNUD Costa Rica	Leonardo Ferreira Neves, Director Adjunto, OIT
Jeannette Rivas, Cónsul General, Embajada de Nicaragua	Leonardo Garnier, Ministro de Educación, MEP
Jenny Asch, Coordinadora del Proyecto, “Removiendo barreras para las áreas protegidas marinas”	Ligia Elizondo, Administradora Auxiliar, Dirección Regional para Asia-Pacífico, ex Representante Residente del PNUD en Costa Rica
Joost Hamelink, Coordinador de Política y Derechos Humanos, Embajada del Reino de los Países Bajos	Lisbeth Quesada, Ex Defensora de los Habitantes.
Jorge Mora, Director FLACSO Costa Rica, Ex consultor del PNUD	Luis Carlos Esquivel, Gerente de Recursos Humanos y Servicios Comunes, OIM subregional
Jorge Rodríguez, Director de Cooperación Internacional, Ministerio de Economía	Luis Emilio Jiménez, Ex Director por el PNUD del proyecto “Por un país sin miedo”
José Fernando Mora, Gerente financiero, PNUD-CR	

Luis Javier Castro, Director Mesoamérica, Costa Rica	Cultural y de Cooperación para América Central, Embajada de Francia
Luis Suárez-Carreño Lueje, Coordinador General de la AECID, Embajada de España	Octavio Ramírez, Oficial a cargo, FAO
Luiza Carvalho, Coordinadora Residente de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Costa Rica	Pablo Sauma, Profesor de la Escuela de Economía, UCR
Luz Divina Arredondo, Segunda Secretaria, Embajada de la República de Panamá	Patricia Salgado Muñoz, Representante Auxiliar, UNFPA
Mabelle Figueroa. Ex Directora por el INAMU del proyecto “Agenda Económica de las Mujeres”	Paula Antezana, Coordinadora del proyecto “Seguridad Humana”, IIDH
Manuel Blázquez Sotillos, Responsable de Programas AECID, Embajada de España	Pedro León, Ex Director de la Iniciativa Paz con la Naturaleza
Marcela Chacón, Viceministra de Seguridad	Randall Brenes, Ventana de Paz
María del Carmen Cruz, Técnica, ASTRADOMES	Raúl Solórzano, Coordinador del Proyecto “Removiendo barreras para la sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas”
María Florez-Estrada, Ex Directora Técnica Regional del proyecto “Agenda Económica de las Mujeres”	Rodolfo Elizondo, Coordinador del Plan de Refrigerantes del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), Coordinador del Proyecto 00012093
María Guzmán, Directora DIGECA/MINAET	Rosendo Pujol, PRODUS-UCR
Martell Domingo, Especialista del Programa de Cultura, UNESCO	Rosita Acosta, Presidenta, ASTRADOMES
Melania Núñez, Viceministra de Planificación, MIDEPLAN	Saskia Rodríguez, Directora de Cooperación Internacional, MIDEPLAN
Miguel Gutiérrez-Saxe, Coordinador del proyecto “Estado de la Nación”	Seija Toro, Representante de UNICEF
Milena Grillo, Directora Fundación PANIAMOR, Ex Consultora del PNUD	Sergio Muñoz, PNUD
Minor Sibaja, Red Quercus, Región Brunca	Silvia Hernández, Ex Asesora MIDEPLAN, Asesora MICYT
Monserrat Blanco, ex Especialista de Programa, Área de Medio Ambiente, Energía y Gestión de Riesgo, PNUD-Costa Rica	Yasmín Mora, Ministerio de Salud
Nuria Vivancos-Aligant, Agregada de Cooperación Educativa para América Central, Directora Adjunta del Centro	Yendry Suárez, directiva, Asociación de Productores La Amistad, Red Quercus (Asociación Hijas del Sol), Altamira de Biolley, Buenos Aires de Puntarenas
	Zacarías Elizondo Figueroa, Presidente, Asociación Bribripa Kaneblo, Territorio Indígena Salitre, Buenos Aires de Puntarenas

Anexo 5

MUESTRA DE INTERVENCIONES ANALIZADAS

CICLOS PROGRAMÁTICOS 1 (2002-2007) Y 2 (2008-2012)

#	Área y Proyecto		Presupuesto US \$	Estado	Ciclo Programático	NEX DEX	Responsable
Pobreza, desarrollo humano y desigualdad							
1	Informe nacional de desarrollo humano	00012096 00071377	1.313.365	FC	1-2	DEX	AFS
2	Desarrollo y sector privado (PNUD) – Ventana	00072392	261.000	EE	2	NEX	AFS
3	Captura y procesamiento de la información censal	00073157	23.100	CO	2	NEX	AFS
4	Fortalecimiento de capacidades de mujeres en el uso de nueva tecnología	00070492	42.005	FC	2	NEX	AFS
5	Agenda Económica de las Mujeres-Costa Rica	00056334	534.023	CO	1-2	NEX	RR
6	Definición y análisis de indicadores de empleo	00076504	17.390	EE	2	NEX	AFS
7	Desarrollo y Promoción del Concepto de Seguridad Humana	00076009 00075988 00075989 00075990 00076008 00076011 00076012 00076013	503.018	EE	2	NEX	AFS
Gobernabilidad democrática							
8	FOMUDE-Fortalecimiento de capacidades municipales	00063101	2.815.853	CO	2	NEX	RR
9	Capacidades locales Huetar Norte, FOCAM	00033170	69.194	FC	1	NEX	AFS
10	Educación en ética, estética y ciudadanía	00053671	1.115.271	CO	1-2	NEX	RR
11	Juntando las piezas: Hacia una Estrategia Nacional	00056063	112.200	FC	1-2	NEX	EB
12	Fortalec. de Capacidades p/ la Gestión Coop. Int., 2007-2009	00058095	473.715	EE	1-2	NEX	RR
AFS: Agustín Fallas Santana; AFG: Álvaro Fernández; RR: Rotsay Rosales; EB: Elsa Bardález; FC: Financieramente cerrado; EE: En ejecución; CO: Cerrado operativamente							

#	Área y Proyecto		Presupuesto US \$	Estado	Ciclo Programático	NEX DEX	Responsable
13	Control de Armas y la Salud Pública	00051721	292.538	CO	1-2	NEX	AFS
14	Teatro y Derechos Humanos	00059123	1.140.837	EE	2	NEX	AFS
15	Hacia un desarrollo integrado e incluyente	00059874	207.861	CO	2	NEX	EB
16	Mejoramiento de condiciones de seguridad del país	00061576	155.600	FC	2	NEX	RR
17	Cultura y Desarrollo - Políticas interculturales	00062155	1.592.978	EE	2	NEX	AFS
18	Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario	00064021	72.200	FC	2	NEX	RR
19	Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres	00058218	41.902	FC	1-2	NEX	RR
20	Redes para la convivencia, comunidades sin miedo	00071602	978.776	EE	2	NEX	AFS
Energía y medio ambiente							
21	Energy Efficiency in Central America	00033408	350.000	FC	1-2	NEX	AFG
22	PIMS 3423 FS: Áreas Protegidas en Costa Rica	00056040	2.149.283		2		AFG
23	Estrategia redacción Ley Áreas Protegidas	00058629	11.860	OC	2	NEX	AFG
24	IPN. Prepar. Plan Acción Iniciativa Paz con Naturaleza	00058630	20.000	FC	1-2	NEX	AFG
25	Alternativas Bromuro de Metilo (MAG. MINAE)	00012093	4.845.283	EE	1-2	NEX	AFG
26	PIMS 2819 FS. CR Energy Efficiency Indust. and Commer.	00050949	2.180.000	EE	1-2	NEX	AFG
27	PIMS 3501 Second National Communication (self assessm. ex.)	00051618	105.000	CO	1-2	NEX	AFG
28	COS/PHA/52/INV/37 - Terminal Phase-out Mangmt. Plan	00060099	565.000	EE	2	NEX	AFG
29	COGO VII	00060804	140.513	CO	2	NEX	AFG
30	Vulnerabilidad y adaptación Sistema Hídrico Cambio Clima.	00061152	900.000	EE	2	NEX	AFG
31	Autoevaluación de la Tercera Comunicación Nacional	00075820	40.000	EE	2	NEX	AFG
32	Apoyo Plan Recuperación Temprana Terremoto Cinchona-Vara	00069685	273.500	CO	2	DEX	AFG
AFS: Agustín Fallas Santana; AFG: Álvaro Fernández; RR: Rotsay Rosales; EB: Elsa Bardález; FC: Financieramente cerrado; EE: En ejecución; CO: Cerrado operativamente							

#	Área y Proyecto		Presupuesto US \$	Estado	Ciclo Programático	NEX DEX	Responsable
Prevención y Recuperación de Crisis							
33	De la recuperación al desarrollo local sostenible	00074389	1.165.570	EE	2	DEX	AFS
34	Thomas-Planificación de la recuperación temprana	00077281	100.000	EE	2	NEX	AFG
Actividades (No relacionadas con proyectos específicos)							
35	Sistema Información Regional - Región Huetar Norte	00036344	704.350	FC	1-2	NEX	RR
36	Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos	00039935	53.584	FC	1	NEX	RR
37	Gobiernos locales en creación condiciones de seguridad	00044688	191.631	FC	1	NEX	RR
38	Consulta Mesa Indígena Expediente 14351 Ley	00048696	15.887	EE		NEX	EB
AFS: Agustín Fallas Santana; AFG: Álvaro Fernández; RR: Rotsay Rosales; EB: Elsa Bardález; FC: Financieramente cerrado; EE: En ejecución; CO: Cerrado operativamente							

Anexo 6

MATRIZ DE EVALUACIÓN

Crterios o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
EVALUACIÓN POR ÁREA TEMÁTICA				
A.1 Relevancia				
A.1.1 Relevancia de los objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Las actividades del PNUD están alineadas con las estrategias nacionales (PND)? ¿Son consistentes con las necesidades de desarrollo humano en esa área (ya sea que se mencionen en las estrategias o no)? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuánto se alinea el proyecto/ actividad con las estrategias nacionales en el rubro? ¿Cómo aborda las necesidades de desarrollo humano y las necesidades de los grupos-objetivo (grupos desfavorecidos, pobres, discapacitados, mujeres)? 	<ul style="list-style-type: none"> PND Costa Rica y estrategias sectoriales. INDH e IDH locales. Reportes ODM. Reportes de socios. Docs. y evaluaciones de programa país, proyecto, área temática. Planes anuales e informes de progreso. Entrevistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de Gabinete Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, donantes en Costa Rica, expertos y ONG, Parlamento, Defensoría, sectores ministeriales, beneficiarios. Visitas de campo por proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.
A.1.2 Relevancia de los enfoques	<ul style="list-style-type: none"> ¿Son los enfoques, los recursos, los modelos y los marcos conceptuales del PNUD relevantes para lograr los efectos directos planificados? ¿Cumplen las buenas prácticas conocidas? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué marcos y criterios de análisis dan base a los documentos de planificación del PNUD en el país? ¿Los proyectos? ¿Son congruentes con el programa ejecutado? ¿Por qué? ¿Utilizan buenas prácticas? ¿Hay participación de partes interesadas/ beneficiarios en el diseño de proyecto, especialmente sectores desfavorecidos? ¿Se utilizan las ventajas comparativas y fuertes de Costa Rica, por ejemplo, en materia medioambiental? ¿Hay suficiencia de/proporción entre recursos respecto a los logros esperados? 	<ul style="list-style-type: none"> Docs. y evaluaciones de programa, país, proyecto, área temática. Planes anuales e informes de progreso. Documentos de referencia sobre el tema. Entrevistas a: <ul style="list-style-type: none"> - Oficiales del PNUD. - Socios y agencias en el rubro. - Socios del Estado. - Grupos objetivo. - Expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de Gabinete. Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, donantes en Costa Rica, expertos y ONG, Parlamento, Defensoría, sectores ministeriales beneficiarios. Visitas de campo de proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.

Criterios o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
A.2 Eficacia				
A.2.1 Avance hacia el logro de los efectos directos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La implementación del programa contribuyó al avance hacia el efecto directo establecido? ¿O al menos estableció procesos dinámicos y cambios que permitieron avanzar hacia los efectos directos a largo plazo? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Qué resultados directos (outcomes) busca lograr el proyecto? ▪ ¿Qué productos (outputs) ha logrado? ▪ ¿Qué cambios o dinámicas nuevas son observables como resultado de esos productos? ▪ ¿Qué otros factores (fuera de PNUD) pueden haber influido para tener esos resultados? ▪ ¿Hubo resultados/ consecuencias no previstos, positivos o negativos de la intervención de PNUD? ▪ ¿Cuál cree que fue la contribución más valiosa de PNUD al resultado? ▪ ¿Ha habido aprendizaje de o alrededor de esta experiencia? ¿Ha sido o ha originado la replicación de experiencias exitosas? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docs. y evaluaciones de programa, proyecto, área temática ▪ Planes anuales e informes de progreso ▪ Documentos de referencia sobre el tema ▪ Entrevistas a <ul style="list-style-type: none"> - Oficiales PNUD - Socios y agencias en el rubro - Socios del Estado - Grupos objetivo - Expertos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, sector privado), personal de PNUD. ▪ Visitas de campo por proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.
A.2.2 Extensión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cuál es el grado de amplitud de los efectos directos (por ejemplo, a nivel de la comunidad local, del distrito, de la región o del país)? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Se buscaba que los resultados (efectos) llegaran al nivel de la comunidad local, del distrito, la región, el país u otro? ▪ ¿Se benefició al grupo destinatario? ▪ ¿En qué medida? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos de programa y proyecto ▪ Informes de Progreso ▪ Evaluaciones ▪ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios ejecutores (Gobierno, sociedad civil, cooperación) y beneficiarios
A.2.3 Profundidad de la pobreza y equidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Quiénes son los principales beneficiarios (pobres, no pobres o grupos desfavorecidos)? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Quiénes son los principales beneficiarios (hay pobres, no pobres o grupos desfavorecidos)? y ¿en qué medida les ha llegado el proyecto? ▪ ¿El proyecto/programa ha tomado en cuenta las necesidades específicas de grupos desfavorecidos en su diseño, implementación, beneficios, monitoreo y evaluación? ▪ ¿El proyecto/programa tiene la inclusión social como una preocupación importante? ¿Cómo y en qué medida? ▪ ¿Cuánto ha pesado una preocupación por lo regional en la opción por este proyecto/ programa? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docs. y evaluaciones de programa, proyecto, área temática ▪ Planes anuales e informes de progreso ▪ Documentos de referencia sobre el tema, IDH, Informes ODM ▪ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios ejecutores (Gobierno, sociedad civil, cooperación) y beneficiarios ▪ Visitas de campo

Criterios o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
A.3.1 Eficiencia de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Los programas se han implementado dentro de los plazos y según la estimación de los costos? ▪ ¿El PNUD y sus socios han tomado medidas inmediatas para resolver los problemas de implementación? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cómo se han implementado los programas y proyectos en torno a los parámetros del Cuadro de mando integral? ¿Por qué? ▪ ¿Ha habido extensiones de plazo a través de la ejecución? ¿Por qué factores? ▪ ¿Los desembolsos se dieron a tiempo? ▪ ¿Hubo sobregasto o infragasto? ¿Por qué? ▪ ¿Hubo proporción entre los costos y logros? ▪ ¿Los informes fueron puntuales? ▪ ¿Es eficaz el sistema de monitoreo y evaluación? ¿Qué mecanismos tiene? ▪ ¿Han tomado los socios/PNUD medidas frente a los problemas de implementación? ¿Cuáles, para qué? ¿Con qué efecto? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docs. y evaluaciones de programa, proyecto, área temática ▪ Planes anuales de trabajo e informes de progreso ▪ Informes del ATLAS accesibles ▪ Entrevistas a <ul style="list-style-type: none"> - Oficiales PNUD - Socios y agencias en el rubro - Socios del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios ejecutores (Gobierno, sociedad civil, cooperación)
A.3.2 Eficiencia programática	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Los recursos del PNUD se centraron en una serie de actividades que suponían la producción de resultados importantes? ▪ ¿Se identificó alguna sinergia entre las intervenciones del PNUD que contribuyera a la reducción de los costos mientras respaldaba los resultados? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿El PNUD se concentra en sectores, áreas o actividades clave de posible alto rendimiento, o se expande en numerosas iniciativas y por qué? ▪ ¿Es capaz el PNUD de explotar las sinergias y conexiones potenciales entre proyectos y su acción y la de otros socios? ¿Cómo se establecía? ▪ ¿Las sinergias contienen costos y potencian resultados? ▪ ¿Qué efecto tenía la sinergia? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docs. y evaluaciones de programa, proyecto, área temática ▪ Planes anuales de trabajo e informes de progreso ▪ Informes del ATLAS accesibles ▪ Entrevistas a <ul style="list-style-type: none"> - Oficiales del PNUD - Socios y agencias de cooperación - Socios del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios ejecutores (Gobierno, sociedad civil, cooperación)
A.4 Sostenibilidad				
A.4.1 Diseño para la sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Las intervenciones fueron diseñadas para producir resultados sostenibles según los riesgos identificables e incluyeron una estrategia de salida? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La intervención incluyó de partida una estrategia y planificación de salida del PNUD? ¿Se monitoreó desde el principio? ▪ ¿Incluyó previsión de riesgos? ▪ ¿Incluyeron todos los factores potenciales? ▪ ¿Tiene parámetros orientados a la sostenibilidad a nivel del medio ambiente? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docs. de proyecto, Planes de Trabajo anuales, informes de progreso, evaluaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de gabinete ▪ Entrevistas socios y PNUD

Criterios o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
A.4.2 Problemas de implementación: Desarrollo de la capacidad y la implicación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La capacidad nacional se ha desarrollado de forma que el PNUD pueda planificar de forma realista una desconexión progresiva? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La intervención es capaz de generar la capacidad necesaria (capacidades, competencias técnicas) para la continuidad? ▪ ¿Es capaz de tener el financiamiento pos proyecto asegurado: recursos del sector público (humanos, financieros) e inclusión en el presupuesto del gobierno nacional o local? ▪ ¿Cuenta con la participación y compromiso de las comunidades o de los usuarios? ▪ ¿Surgieron amenazas a la sostenibilidad inesperadas? ¿Se tomaron medidas correctivas, cuáles y con qué efecto? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docs. de proyecto, Planes de Trabajo anuales, informes de progreso, evaluaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de gabinete ▪ Entrevistas a socios y PNUD
A.4.3 Ampliación de iniciativas piloto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si se probaron las iniciativas piloto, ¿se preparó un plan para la ampliación de dicha iniciativa en caso de que fuera exitosa? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Se tiene un plan de expansión para las iniciativas exitosas? ▪ ¿Se ha seguido? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes de progreso, evaluaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de gabinete ▪ Entrevistas a socios implementadores, PNUD y cooperación
EVALUACIÓN DE LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DEL PNUD				
B.1 Relevancia estratégica y receptividad				
B.1.1 Relevancia ante los desafíos y las prioridades de desarrollo nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Trató el sistema de la ONU en su totalidad y, particularmente el PNUD, los desafíos y las prioridades de desarrollo y apoyaron las estrategias y las políticas nacionales? ▪ ¿El programa del PNUD facilitó la implementación de las estrategias y políticas de desarrollo nacional y desempeñó un papel complementario para el Gobierno? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cómo abordó el PNUD las estrategias y planes nacionales de desarrollo? ¿Cuáles ha atendido? ¿Y el SNU? ▪ ¿Hay áreas que aborda el PNUD (y el SNU) fuera de las estrategias nacionales? ¿Con qué criterios? ▪ ¿Ha tenido un rol subsidiario y complementario? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sucesivos PND Costa Rica y estrategias sectoriales ▪ INDH e IDH locales ▪ Reportes ODM ▪ Reportes de socios ▪ Docs. y evaluaciones de programa país, proyecto, área temática ▪ Planes anuales e informes de progreso ▪ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, donantes en Costa Rica, expertos y ONG, Parlamento, Defensoría, sectores ministeriales, beneficiarios) ▪ Visitas de campo por proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.

Criterios o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
B.1.2 Relevancia de los enfoques del PNUD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Existe un equilibrio entre las iniciativas preliminares y posteriores? ¿Hay un equilibrio entre el capital y las intervenciones a nivel local o regional? ¿Existe suficiencia de recursos? ¿Cuál es la calidad de los diseños o modelos conceptuales? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Hay balance entre lo planeado/previsto y lo ejecutado? ▪ ¿Hay equilibrio entre intervenciones en la capital y en esferas subnacionales? ▪ ¿Se ajustan los enfoques a los ámbitos subnacionales y sus particularidades? ¿Cómo valoran las localidades subnacionales el aporte del PNUD? ▪ ¿Se opera con suficientes recursos para lo ejecutado y esperado? ▪ ¿Cuál es la calidad y el aporte del PNUD a nivel conceptual? ▪ ¿Su aporte conceptual se aplica en intervenciones o infraestructura de la gestión en el país, incluyendo el interior? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sucesivos PND de Costa Rica y estrategias sectoriales ▪ INDH e IDH locales ▪ Reportes ODM ▪ Reportes de socios ▪ Docs. y evaluaciones de programa país, proyecto, área temática ▪ Planes anuales e informes de progreso ▪ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, donantes en Costa Rica, expertos y ONG, Parlamento, Defensoría, sectores ministeriales, beneficiarios) ▪ Visitas de campo por proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.
B.1.3 Receptividad ante los cambios en el contexto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Con el paso del tiempo, respondió el PNUD ante la evolución de los desafíos de desarrollo y las prioridades en las estrategias nacionales o los cambios importantes debido a las condiciones externas? ▪ ¿El PNUD tuvo un mecanismo adecuado para responder a los cambios importantes en la situación del país, en particular durante las crisis y las emergencias? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cómo ha respondido el PNUD ante los cambios en el país y los cambiantes desafíos de desarrollo? ¿Y ante la aparición de nuevos actores políticos y sociales, a problemas y conflictos sociales y de seguridad? ¿A la crisis económica? ¿A la graduación a país de ingreso medio? ¿A los desafíos de un perfil económico cambiante? ¿A su posición y capacidad en relación con el medio ambiente? ▪ ¿En qué se ha reflejado esta respuesta? Ejemplos ▪ ¿Ha respondido con prontitud y adecuadamente ante crisis y emergencias? Casos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sucesivos PND de Costa Rica y estrategias sectoriales ▪ INDH e IDH locales ▪ Reportes ODM ▪ Bibliografía de contexto nacional ▪ Docs. y evaluaciones de programa país, proyecto, área temática ▪ Planes anuales e informes de progreso ▪ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, donantes en Costa Rica, expertos y ONG, Parlamento, Defensoría, sectores ministeriales, beneficiarios) ▪ Visitas de campo por proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.

Criterios o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
B.1.4 Equilibrio entre la receptividad a corto plazo y los objetivos de desarrollo a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cómo se equilibran las solicitudes de ayuda a corto plazo del Gobierno con las necesidades de desarrollo a largo plazo? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Hay equilibrio entre pedidos inmediatos/de corto plazo del Gobierno y el horizonte de largo plazo? ¿Cómo se logra? O, si no, ¿por qué? ¿Qué resultados hay (en un caso y otro)? ¿Qué ejemplos hay? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sucesivos PND de Costa Rica y estrategias sectoriales ▪ INDH e IDH locales ▪ Reportes ODM ▪ Bibliografía de contexto nacional ▪ Docs. y evaluaciones de programa país, proyecto, área temática ▪ Planes anuales e informes de progreso ▪ Entrevistas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de Gabinete ▪ Entrevistas de socios (Gobierno, sociedad civil, cooperación internacional y SNU, donantes en Costa Rica, expertos y ONG, Parlamento, Defensoría, sectores ministeriales, beneficiarios) ▪ Visitas de campo por proyectos seleccionados para un estudio de profundidad.
B.2 Evaluación del uso de las redes por parte del PNUD y sus puntos fuertes comparativos				
B.2.1 Redes y experiencia corporativas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La estrategia del PNUD se diseñó para maximizar el uso de sus puntos fuertes comparativos y corporativos? ¿Experiencia, redes y contactos? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cómo se formularon los elementos que buscan maximizar ventajas y fortalezas del PNUD local y corporativo (y SNU) al diseñar su estrategia o proyectos? ▪ ¿Cómo, en qué ejemplos, se identifica el uso de esas ventajas? ▪ ¿Se incluye su capacidad / experiencia técnica y redes en ello, y en qué ejemplos se observa? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos de programa país ▪ Documentos de aprendizaje y transmisión de conocimientos ▪ Entrevistas a PNUD, socios, SNU, agencias, expertos desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de gabinete ▪ Entrevistas
B.2.2 Coordinación y distribución de funciones dentro del Sistema de la ONU, como los programas y los fondos asociados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Se evitaron las duplicaciones en la coordinación programática real con otros organismos de la ONU en el marco del MANUD? ▪ ¿El PNUD ayudó a la explotación de las ventajas comparativas de los fondos asociados (VNU, UNIFEM, FNUDC), como por ejemplo, en asuntos técnicos específicos? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Hay duplicación de esfuerzos entre agencias? ¿Cómo se intenta evitarlas en la práctica diaria? ¿Hay duplicación respecto a otras agencias de cooperación? ▪ ¿Qué canales de coordinación usual hay a alto nivel y a nivel implementación entre agencias SNU? ▪ ¿Qué ha hecho y logrado el PNUD para capitalizar las ventajas comparativas de cada agencia SNU? ▪ ¿Para capitalizar las de los fondos asociados (VNU, UNIFEM, FNUDC)? ▪ ¿Qué ejemplos hay? ▪ ¿Se tiene percepción de un SNU coherente y unido en Costa Rica? ¿Qué rol tiene el PNUD en ello? ▪ ¿Es la relación con RBLAC fluida y funcional? ¿Ejemplos? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes RCAR ▪ Informes y evaluación programas conjuntos ▪ Entrevistas a SNU y PNUD, agencias de cooperación, fondos y donantes, contrapartes estatales, RBLAC 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de gabinete ▪ Entrevistas

CrITERIOS o subcriterios	Preguntas principales que debe responder la ERD	Qué se debe buscar	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
B.2.3 Ayuda al Gobierno para el uso de asociaciones externas y la cooperación Sur-Sur	<ul style="list-style-type: none"> ¿El PNUD utilizó su red para generar oportunidades de intercambios y cooperación Sur-Sur? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Hay experiencias de cooperación e intercambio Sur-Sur que el PNUD haya ayudado? ¿Qué resultados? ¿En qué temas? ¿Hay participación de RBLAC y cómo es? 	<ul style="list-style-type: none"> Documentos que refieran experiencias Entrevistas a PNUD, RBLAC, contrapartes estatales, agencias SNU/ cooperación, beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de gabinete. Entrevistas.
B.3 Promoción de los valores de la ONU desde la perspectiva del desarrollo humano				
B.3.1 Papel del PNUD en el apoyo al diálogo sobre políticas en relación con los problemas de desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> ¿El sistema de la ONU y el PNUD, en particular, están apoyando de forma eficaz la supervisión gubernamental de los logros de los ODM? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué tipo de apoyo brinda el PNUD para apoyar la promoción gubernamental del enfoque de DH y el cumplimiento y seguimiento de los ODM? ¿Es efectivo? ¿Por qué? 	<ul style="list-style-type: none"> Documentos de programa y evaluaciones INDH Informes ODM Entrevistas MIDEPLAN, INEC, Economía, cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de gabinete. Entrevistas.
B.3.2 Contribución a la igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué medida el programa del PNUD está diseñado para incorporar de forma apropiada cada contribución a las áreas de los efectos directos para la consecución de la igualdad de género? ¿En qué medida el PNUD apoyó los cambios positivos en términos de igualdad de género y hubo algún efecto no intencionado? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿De qué modo específico se contribuye a la igualdad de género? ¿Hay desagregación de resultados por género? ¿Ha habido resultados positivos (o negativos)? ¿Efectos no intencionados? 	<ul style="list-style-type: none"> Documentos de programa y evaluaciones Entrevistas contrapartes del Estado y sociedad civil, cooperación internacional, beneficiarios, expertos 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de gabinete Entrevistas Visitas de campo
B.3.3 Cómo abordar los problemas de equidad	<ul style="list-style-type: none"> ¿El programa del PNUD consideró la situación y las necesidades de los vulnerables o desfavorecidos para promover la equidad social? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo específicamente (y con ejemplos) toma el PNUD las necesidades de grupos desfavorecidos y vulnerables (pobres, niñez/juventud, discapacidad, población indígena, etc.)? ¿De qué modo está integrada y se ha aplicado la inclusión social en los programas y proyectos? 	<ul style="list-style-type: none"> Documentos de programa y evaluaciones Entrevistas contrapartes del Estado y sociedad civil, cooperación internacional, beneficiarios, expertos 	<ul style="list-style-type: none"> Estudio de gabinete Entrevistas Visitas de campo



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Oficina de Evaluación
220 East 42nd Street
New York, NY 10017, USA
Tel. (646) 781 4200, Fax (646) 781 4213
www.undp.org/evaluation