

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

**Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos  
Humanos (ONU-HABITAT)**

**Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica,  
Costa Rica**

---

---

**Evaluación del Proyecto:**

**“Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la  
Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica”**

**(Proyecto No. 63101-PNUD/F073 ONU-HABITAT)**

---

---

**Equipo**

Ana Cecilia Escalante  
Gerardo Berthin  
Errol Vladimir Cunningham

**Informe Final**

**16 de Diciembre 2010**

## Índice de Contenido

<b>Acrónimos y Abreviaciones .....</b>	<b>3</b>
<b>Principales Hallazgos .....</b>	<b>5</b>
<b>Sección 1: Antecedentes, Alcance, Metodología y Enfoque .....</b>	<b>11</b>
1.1 Antecedentes del Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica .....	11
1.2 Objetivos y Alcance de la Evaluación.....	13
1.3 Criterios de Evaluación .....	13
1.4 Enfoque de Evaluación.....	14
<b>Sección 2: Contexto y el Proyecto del PNUD/ONU-HABITAT .....</b>	<b>16</b>
2.1 Contexto .....	16
2.2 Marco Programático y Aliados .....	18
2.3 Componentes del Proyecto.....	19
<b>Sección 3: Análisis de los Principales Resultados del Proyecto.....</b>	<b>20</b>
3.1 Relevancia .....	23
3.2 Efectividad .....	31
3.3 Eficiencia.....	40
3.4 Sostenibilidad.....	49
<b>Sección 4: Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>58</b>
4.1 Conclusiones .....	58
4.2 Recomendaciones.....	64
<b>Anexos.....</b>	<b>67</b>
<b>Lista de Entrevistados.....</b>	<b>67</b>
<b>Términos de Referencia.....</b>	<b>71</b>

### **Acrónimos y Abreviaciones**

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional
CGR	Contraloría General de la República/Costa Rica
CEDAL	Centro de Estudios Democráticos de América Latina/Costa Rica
CMCM	Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer/Costa Rica
EGL	Equipo de Gestión Local
FEDEMSUR	Federación de Municipalidades de la Zona Sur
FEDOMA	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
FOMUDE	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización/Costa Rica
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres/Costa Rica
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigadores y Capacitación para la Promoción de la Mujer
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
ONG	Organizaciones no gubernamental
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PCDHL	Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local
PEMs	Planes Estratégicos Municipales
PIEG	Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODELO	Proyecto Desarrollo Local y Comunal/Costa Rica
RECOMM	Red Costarricense de Mujeres Municipalistas
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
ZEE	Iniciativa de Agencia para la Zona Económica Especial

## Resumen Ejecutivo

### Antecedentes e Introducción

El propósito de esta evaluación es analizar el Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica” Proyecto No 63101-PNUD/ F073 ONU-HABITAT (de aquí en adelante el Proyecto), sus logros y de manera particular su metodología y productos elaborados, para establecer en qué medida el Proyecto a logrado ser un medio para mejorar las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación participativa del Desarrollo Humano Local con equidad de género, el manejo de información para la toma de decisiones, el fortalecimiento de las organizaciones sociales para el Desarrollo Económico Local y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas.

Esta no es una evaluación de impacto, ni de gestión. Más bien, dado que el Proyecto finaliza en Septiembre 2010, y es parte de un esfuerzo mucho más amplio para apoyar los procesos de descentralización, de lo que se trata es de que a través de este ejercicio se pretende:

1. Analizar la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del proyecto, su metodología y productos;
2. Analizar la relevancia del Proyecto en relación al contexto, otras iniciativas y la política del gobierno; y
3. Proveer recomendaciones que puedan servir no solo para consolidar la sostenibilidad e institucionalización, sino también para extraer lecciones para cualquier otra acción futura en temas relacionados a la descentralización y gobernabilidad local.

La evaluación es tanto retrospectiva como prospectiva. Se busca poder identificar las fortalezas y posibles ajustes aplicables a la metodología participativa diseñada y a todos los productos y procesos estratégicos producidos por el Proyecto, en sus 3 componentes. Se trata entonces de extraer lecciones sobre la experiencia que permitan valorar su idoneidad y generar conocimiento y aprendizajes para su transferencia y replicación adentro y afuera de Costa Rica.

La evaluación fue realizada por un equipo de tres profesionales externos,<sup>1</sup> quienes trabajaron alrededor de un mes utilizando varias modalidades de recolección y análisis de información. Se utilizó métodos mixtos que permitan en un plazo corto contar con suficiente información para alcanzar los objetivos de esta evaluación. La metodología se basó en los criterios definidos en los términos de referencia. Las técnicas utilizadas incluyeron una triangulación de fuentes de información para asegurar control de calidad:

- Revisión de documentos,
- Entrevistas abiertas y semi-estructuradas
- Visitas de campo

---

<sup>1</sup>Externos en el sentido de que no formaron parte ni del diseño o implementación del Proyecto.

Siguiendo parámetros de los Términos de Referencia, el informe contiene tres secciones principales. La sección 2 es de carácter descriptivo, y narra el contexto, los componentes y principales elementos del Proyecto. La Sección 3 analiza en mayor detalle y profundidad el Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica y resalta los procesos, productos, logros y lecciones aprendidas del Proyecto (dentro del marco de análisis que incluye relevancia, efectividad, eficacia y sostenibilidad). La Sección 4 ofrece las conclusiones principales y recomendaciones para la réplica y ampliación de los procesos (metodología, contenidos, productos).

### **Principales Hallazgos**

- A pesar de grandes avances, el contexto para los procesos de gobernabilidad local y descentralización en Costa Rica permanece con muchos desafíos. Como en muchos países de América Latina, la dinámica y evolución de estos procesos están constreñidas y limitadas por el propio marco constitucional y normativo, el cual define no solo la interacción y relación entre las entidades centrales y los gobiernos sub-nacionales, sino también el enfoque de las políticas públicas, el tipo de instrumentos de planificación y los espacios de participación de las mujeres en los procesos relacionados con el desarrollo local.
- Es en este contexto que en Mayo del 2008 se da inicio al Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica.” El Proyecto tuvo un área de cobertura nacional, cubriendo las siete provincias de Costa Rica (San Jose, Alajuela, Cartago, Heredia, Punta Arenas, Guanacaste, y Limón).
- El Proyecto implicaba la promoción de una variedad de alianzas tanto en el ámbito nacional como en el local. En tal sentido, se pueden mencionar con el MIDEPLAN, el IFAM, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), el Proyecto FOMUDE, varios gobiernos cantonales, las Federaciones Municipales, la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOMM), las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer (CMCMs), Alforja, el proyecto GTZ-PRODELO, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), el Instituto de Capacitación y Formación Municipal y Desarrollo Local en la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT)..
- Adicionalmente, de acuerdo a los informes del Proyecto cerca de 23,000 personas participaron en la elaboración de los planes cantonales de desarrollo humano, las agendas distritales y los planes de acción para la ejecución de dichos planes; más de 1,000 personas dieron vida a los Equipos de Gestión Local (EGL) que se constituyeron en cada municipio (cantón) y Concejo Municipal de Distrito donde se trabajó; más de

270 funcionarias y funcionarios municipales trabajaron con dedicación para revelar el estado de situación de la Municipalidad respectiva, generar iniciativas, formular propuestas y desarrollar instrumentos de seguimiento y evaluación; más de 60 profesionales de edad joven (edad promedio de 26 años), en distintas formaciones trabajaron como facilitadores de varios procesos; más de 100 personas fueron entrenadas y conformaron el equipo de auditores; más de 450 personas fueron beneficiadas con los perfiles de proyectos; las experiencias piloto del componente de género movilizaron a más de 700 personas; la creación y puesta en marcha de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local implicó en promedio 530 personas entre personal municipal y funcionarios públicos, autoridades locales, y ciudadanía; y se llegó a más de 1,100 personas en sensibilización y capacitación en equidad de género, y más de 140 mujeres de la RECOMM participaron.

Dentro del Proyecto se establecieron como metas tres resultados:

**Resultado 1:** Se cuenta con: Planes de Desarrollo Municipal para el Desarrollo Humano Local en 40 cantones del país; 10 Perfiles de Proyectos, 10 Auditorías Ciudadanas y 2 Foros Nacionales;

**Resultado 2:** Se ha apoyado la instalación, desarrollo y consolidación de un Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local y articulado con otros cuatro Observatorios Locales; y

**Resultado 3:** Se cuenta con 5 procesos de gestión local con equidad de género que sirven de experiencias demostrativas replicables a nivel nacional, una campaña de fortalecimiento de la imagen de las mujeres como sujetas políticas, 5 asesorías técnicas a las OFIM, tres video conferencias internacionales, y elaboración/difusión/uso de documentos para incorporar criterios de equidad de género en la gestión local.

De acuerdo a las entrevistas y el análisis respectivo que hizo el Equipo de Evaluación, se pudo constatar que el Proyecto produjo un sin número de procesos, enfoques, y productos de acuerdo a lo planteado en el Documento de Proyecto. Por ejemplo:

- 41 Planes Municipales (Cantoniales) de Desarrollo Humano Local, articulados con otros instrumentos de Planificación del municipio (Cantón);
- 42 Planes de Acción para la implementación de los planes de desarrollo humano
- 38 Planes Estratégicos Municipales; se sentaron las bases metodológicas y técnicas para la formulación de los presupuestos en 42 municipios (cantones);
- 200 Agendas Distritales, que contienen una priorización de proyectos derivados de los Planes Municipales (Cantoniales) de Desarrollo Humano Local, el cronograma respectivo y un presupuesto estimado y fuente de financiamiento prevista;
- 8 bolsas de proyectos formuladas con 2 iniciativas cada una y 2 bolsas de proyectos formuladas con una iniciativa cada una en 9 cantones
- 8 auditorías ciudadanas; y

- 6 cooperativas y 2 asociaciones que surgen como parte del trabajo de los perfiles de proyectos.
- El Proyecto ha logrado también asentar las bases para que funcionen el Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano en el IFAM y cuatro observatorios locales ubicados en cuatro Federaciones (Guanacaste, Cartago, Zona Sur/FEDEMSUR, y Alajuela/FEDOMA).
- El trabajo con los Observatorios implicó 12 consultas con las 81 municipalidades y los 8 Concejos Municipales de Distrito. Se elaboraron 2 Guías, una de Multiplicación y otra de Instalación de Observatorios; así como 5 actividades de capacitación con la participación de 11 instituciones con responsabilidad en el tema.
- Se realizaron 8 Agendas Económicas de las Mujeres, incluyendo diagnósticos sobre el estado de avance de la agencia económica de las Mujeres y mapeos de organizaciones de mujeres. A través de una adaptación de una metodología aplicada en México por el PNUD y el Instituto Nacional de las Mujeres, se generó 5 experiencias piloto en el ámbito local que sirven de referencia demostrativas replicables a nivel nacional, regional e internacional.
- Se realizaron 8 diálogos para la Equidad, 3 videoconferencias, materiales didácticos, y 5 experiencias piloto de sensibilización y capacitación sobre equidad de género a autoridades locales y personal municipal. Adicionalmente, el tema de género fue incluido en la formulación de los Planes de Desarrollo Humano Local y Planes Estratégicos como eje transversal.
- La puesta en práctica de iniciativas orientadas a cimentar la cultura de la planificación estratégica de carácter participativa, así como el establecimiento de objetivos generales e indicadores de mediano y largo plazo, como ejes orientadores para la evaluación permanente del desempeño en la gestión municipal y la rendición de cuentas a la ciudadanía, es pertinente para Costa Rica.
- La idea de contar con un Observatorio Nacional para la Descentralización se justifica principalmente porque el debate y la discusión sobre temas de gobernabilidad local y descentralización no solo se han profundizado en Costa Rica en los últimos años, sino que también la demanda de conocer más sobre la temática se ha profundizado e intensificado.
- La incorporación transversal del tema de género en el Proyecto fue muy relevante, no solo porque implica la generación de capacidades individuales en torno a las acciones de descentralización y fortalecimiento de la participación ciudadana, sino también porque tiene implicaciones con la generación de condiciones para el empoderamiento económico de las mujeres, la ampliación de su participación en procesos de gestión local y municipal; así como el impacto que ello genera en la reducción de la pobreza.

## Principales Conclusiones

- En general, el Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica”, ha podido contribuir a promover la comprensión, planificación y la evaluación del desarrollo humano local y la descentralización.
- El Proyecto logró promover procesos de planificación y presupuestación participativos, que en un número significativo de casos no solo mejoraron la disponibilidad de información para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones sino también el involucramiento de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las mujeres.
- Por primera vez, más del 50% de gobiernos locales en Costa Rica cuentan con líneas de base sobre las condiciones de desarrollo humano en ámbito local, visiones prospectivas de necesidades y prioridades, y un inventario de potencialidades que pueden ser utilizadas para promover el desarrollo económico local.
- El Proyecto ha logrado asentar las bases para que funcionen el Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano y una Red de cuatro observatorios locales.
- 4 Federaciones de Municipalidades cuentan por primera vez con planes de trabajo para la gestión de la información y además de convenios para promover y activar alianzas estratégicas con un sin número de organizaciones.
- El Proyecto en general también promovió la equidad de género y el liderazgo de las mujeres a nivel local. Se cuenta con varios productos sobre temas económicos, políticos y de gestión local, que ofrecen valiosa información y referencias; así como con metodologías, mecanismos e instrumentos para la inclusión transversal de género en la gestión local.
- Por primera vez se aplica una estrategia de articulación de las instancias técnicas (OFIM), políticas (las CMCM y alcaldías) y unidades técnicas municipales.
- Dado el entorno y contexto del tema de descentralización y gobernabilidad local que está cada vez más efervescente en Costa Rica, la mayoría de los productos y procesos del Proyecto tienen relevancia y pueden generar valiosos insumos para el debate constructivo.
- En retrospectiva, el marco general del Proyecto debió responder a una lógica de un Programa más articulado.
- La falta de comunicación, articulación y conversación estratégica entre implementadores, no solo restó potencial de impacto y sostenibilidad, sino que recargó

de actividades ciertas poblaciones meta y afectó adversamente en algunos aspectos la efectividad y eficiencia.

- Si bien la asignación de actividades entre las dos agencias de Naciones Unidas involucradas (PNUD y ONU-HABITAT) en la ejecución del Proyecto, encontró idoneidad en las ventajas comparativas y especializaciones de cada una, en la práctica también esa división de trabajo generó poca articulación y limitada interdependencia entre ambas agencias, lo cual restó mayor potenciamiento y sostenibilidad a los resultados.
- De igual forma, hubo recurrentes dificultades para integrar las dinámicas de ejecución en pro de los resultados, pues algunas respondían a una lógica y objetivos de alcance nacional (observatorios, equidad de género y liderazgo de las mujeres), y otras a una lógica y objetivos de carácter cantonal (Planes de Desarrollo Humano cantonales, bolsas de proyectos, auditorías ciudadanas).
- A pesar de estos aspectos clave de gestión, la mayoría de los productos y procesos del proyecto fueron logrados.

### **Principales Recomendaciones**

1. Los procesos participativos de planificación y presupuestación en el ámbito local, con criterios de equidad de género, deben seguir siendo apoyados y promovidos.
2. Los productos y procesos tangibles del Proyecto deben ser ampliamente socializados y diseminados, en particular entre las nuevas autoridades electas en Diciembre 2010, y deben ser presentados como insumos para un debate constructivo en temas de descentralización y gobernabilidad local.
3. En cualquier iniciativa futura de trabajo con gobiernos locales, se debe considerar una etapa de planificación estratégica que permitan ponderar con mayor grado de certidumbre las capacidades reales de operación y el establecimiento de rutas de acción crítica. Este ejercicio, puede constituir un ejercicio necesario que permite visibilizar los mecanismos, alianzas estratégicas y estructuras de gestión más idóneas para operar de cara a la magnitud/condiciones de las diversas tareas comprometidas a desarrollar.
4. Cualquier proyecto futuro que implique trabajo con gobiernos locales, sea para instalar o fortalecer una capacidad, o para promover alguno proceso participativo y/o de desarrollo económico, debe ser concebido y ejecutado de manera integral, secuencial y coherente.
5. Habría que repensar hacia adelante la estrategia de los observatorios, ponderando por un lado el valor de IFAM como un eje articulador y promotor, y por el otro el continuo fortalecimiento de la Red de Observatorios Locales.

6. Más allá de la batería de indicadores, temáticas específicas e investigaciones sobre género, es necesario garantizar que los criterios de igualdad y equidad de género queden incorporados en la estructura organizacional y operativa de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local.
7. Es necesario realizar una evaluación del impacto de varios productos relacionados al liderazgo de las mujeres y el enfoque de equidad de género. Por ejemplo, la Guía de Autoformación para Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer es un producto de muy buena calidad pero es necesario evaluar si realmente logró empoderar a las mujeres de las CMCM que participaron. Una vez hecha esta evaluación de impacto se recomienda replicar esta estrategia con otras CMCM.
8. Se podría realizar una segunda fase de los talleres para dar seguimiento y monitorear los alcances y los logros de los grupos que trabajan con las Agendas Locales de Mujeres y su participación en la gestión local y municipal.
9. En procesos futuros, se debería buscar – además del fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres, lo cual continúa siendo un objetivo estratégico principal – el logro de la equidad de género inclusiva. La estrategia debe ser inclusiva y posibilitar, a través de diversas metodologías, que el enfoque de género pueda calar a través de los diversos ámbitos técnicos y políticos en pro de la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres. A pesar de que la estrategia original del Proyecto fue esa, en la práctica se puso más énfasis en fortalecer el liderazgo de las mujeres.
10. Continuar con el apoyo a la RECOMM para su fortalecimiento y posicionamiento en el nivel nacional e internacional, en coordinación con el INAMU.
11. Continuar con el apoyo a las OFIM, en coordinación con el INAMU, particularmente en su capacidad de asumir las nuevas competencias en el contexto de los PDHL y PEM.
12. En cuanto al producto Agendas Económicas de las Mujeres, se recomienda incorporar estas agendas– una vez afinada la metodología para su construcción y gestión – en los procesos de los PDHLs y Bolsas de Proyectos.

## **Sección 1: Antecedentes, Alcance, Metodología y Enfoque**

### **1.1 Antecedentes del Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica**

En el año 2008, se da inicio al Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica” Proyecto No 63101-PNUD/ F073 ONU-HABITAT (de aquí en adelante el Proyecto). Este Proyecto se enmarcó como parte integral del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización de Costa Rica (FOMUDE) financiado por un Convenio suscrito entre el Gobierno de Costa Rica con la Comisión Europea.<sup>2</sup>

El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), fue nombrado ejecutor del Proyecto, y a través de este se estableció un Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para la Delegación de la Unidad de Gestión de FOMUDE. PNUD y ONU-HABITAT son seleccionadas para implementar el Proyecto, y a través de un Memorando de Entendimiento entre las dos agencias se delinean los arreglos respectivos de coordinación e implementación.

El Proyecto concibió un Comité Directivo, conformado por el Ministro de Planificación o su representante, la Directora del Proyecto FOMUDE, por un representante de ONU-HABITAT y un representante del PNUD Costa Rica designado por el Representante Residente. La idea original del Comité era de contar con una instancia política para orientar acciones, destrabar posibles obstáculos y/o barreras y tomar decisiones estratégicas en relación al Proyecto.<sup>3</sup> Por otro lado, el Proyecto también concibió con un Comité Técnico para apoyar y guiar la implementación. El Comité Técnico estaba conformado por representantes de MIDEPLAN, de FOMUDE, del IFAM y de ONU-HABITAT y el PNUD.<sup>4</sup>

El Proyecto definió como Objetivo General, “Contribuir al fortalecimiento del desarrollo humano local y la descentralización en Costa Rica.” Como objetivo específico se estableció, “mejorar las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación y la evaluación participativas del Desarrollo Humano Local y la Descentralización, con equidad de género.” En tal sentido, el Proyecto pretendía promover procesos de planificación, participativos e incluyentes, mejorando los niveles de información para la formulación de las políticas públicas y la toma de decisiones a través

---

<sup>2</sup>Importante aclarar que si bien existe un Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas (entendida como la agencias del sistema de las Naciones Unidas, como PNUD y ONU-HABITAT y otras) y la Comunidad Europea, los arreglos de Ejecución para este proyecto se rigen al Acuerdo Documento de Proyecto firmado por MIDEPLAN, PNUD y ONU-HABITAT.

<sup>3</sup>El Comité durante toda la ejecución del Proyecto se reunió 4 veces, fundamentalmente para analizar temas relacionados con los avances y resultados del Proyecto. La última reunión fue convocada para analizar los resultados de esta evaluación el 14 de diciembre 2010.

<sup>4</sup>En las etapas iniciales del Proyecto, el Comité Técnico jugó un papel relevante en cuanto al apoyo y guía. Sin embargo, la propia dinámica rápida de ejecución fue reduciendo el papel y el rol de este Comité.

de la instalación de un observatorio nacional de la descentralización y cuatro observatorios locales. El Proyecto también procuraba la promoción de la equidad de género y el liderazgo de las mujeres a nivel local. El área geográfica de intervención del Proyecto era nacional y pretendía tener una cobertura en al menos a 40 municipios (cantones) del país.

Se trataba entonces de un proyecto dirigido a fortalecer a un grupo de municipalidades, con miras a que puedan ser parte integral del proceso de descentralización que se impulsa a nivel nacional. El Proyecto en esencia pretendía no solo de articular el enfoque de desarrollo humano a nivel local, sino también de incrementar la capacidad de los municipios para promover el desarrollo humano local con enfoque de género. De ahí que elementos clave del Proyecto como las herramientas y procesos de planificación y gestión, la formación de cuadros técnicos, la participación activa de grupos de la sociedad civil, las auditorias ciudadanas, los perfiles de proyectos, la red de observatorios y la promoción de distintos mecanismos e instrumentos para la inclusión de género en la gestión local, se convierten en medios estratégicos para el fortalecimiento del ámbito local. Implícito en esta apuesta, estaba la premisa que en función de una mejora en la comprensión del desarrollo humano, en la aplicación de herramientas y procesos y en la articulación de gobiernos y gobernados, implicaba el beneficiario final para la población.

Si bien, formalmente se estableció que los principales beneficiarios del Programa eran: (i) funcionarias/os públicos de las municipalidades y/o federaciones, así como de las entidades estatales que intervienen en el Proyecto; (ii) personal directivo y de toma de decisiones políticas de los municipios. (concejales/as, alcaldes/as, directores/as, ministros/as, etc.); y (iii) organizaciones civiles, líderes de sectores sociales, privados y académicos y actores económicos locales y mujeres y hombres de todas las edades, la idea central del proyecto era ampliar las oportunidades de desarrollo local en beneficio de la gente.

Para lograr la consecución del Objetivo General y el Objetivo Especifico, dentro del Proyecto se establecieron como metas tres resultados:

1. **Resultado 1:** Se cuenta con Planes de Desarrollo Municipal para el Desarrollo Humano Local en 40 cantones del país, producto de un proceso participativo e incluyente de concertación ciudadana, que constituyen la principal orientación del Gobierno Local y de actores clave del cantón para orientar servicios e inversiones locales. En este resultado también se incluían como elementos integrales, la formulación de las Bolsas de Proyectos y las auditorias ciudadanas.
2. **Resultado 2:** Se ha creado un Observatorio Nacional para la Descentralización, articulado con otros cuatro Observatorios Locales para el Desarrollo Humano Local, que generan información para la toma de decisiones municipales y la descentralización.
3. **Resultado 3:** Se cuenta con procesos de gestión local con equidad de género que sirven de experiencias demostrativas replicables a nivel nacional y se implementan instrumentos de gestión, planificación y emprendimiento productivo que promuevan la equidad de género y el liderazgo de las mujeres. Además, en este resultado también se incluía implementar instrumentos de gestión, planificación y emprendimiento productivo que promuevan la equidad de género y el liderazgo de las mujeres en el ámbito local.

## 1.2 Objetivos y Alcance de la Evaluación

El propósito de esta evaluación es analizar el Proyecto, sus logros y de manera particular su metodología y productos elaborados, para establecer en qué medida el Proyecto a logrado ser un medio para mejorar las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación participativa del Desarrollo Humano Local con equidad de género, el manejo de información para la toma de decisiones, el fortalecimiento de las organizaciones sociales para el Desarrollo Económico Local y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas.

Se determinó que esta no es una evaluación de impacto ni de gestión. Más bien, dado que el Proyecto finaliza en Septiembre 2010, después de 27 meses de inicio, y es parte de un esfuerzo mucho más amplio para apoyar los procesos de descentralización, de lo que se trata es de que a través de este ejercicio se pretenda (i) analizar la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del proyecto, su metodología y productos; (ii) analizar la relevancia del Proyecto en relación al contexto, otras iniciativas y la política del gobierno; y (iii) proveer recomendaciones que puedan servir no solo para consolidar la sostenibilidad e institucionalización, sino también para extraer lecciones para cualquier otra acción futura en temas relacionados a la descentralización y gobernabilidad local. En ese sentido, la evaluación es tanto retrospectiva como prospectiva. Se busca con esta evaluación poder identificar las fortalezas y posibles ajustes aplicables a la metodología participativa diseñada y a todos los productos y procesos estratégicos producidos por el Proyecto, en sus 3 componentes. Una vez realizada la evaluación, se espera que se pueda incorporar los ajustes necesarios reflejados en la misma para la posterior réplica y/o ampliación de la metodología. Se trata entonces de extraer lecciones sobre la experiencia que permitan valorar su idoneidad y generar conocimiento y aprendizajes para su transferencia y replicación adentro y afuera de Costa Rica.

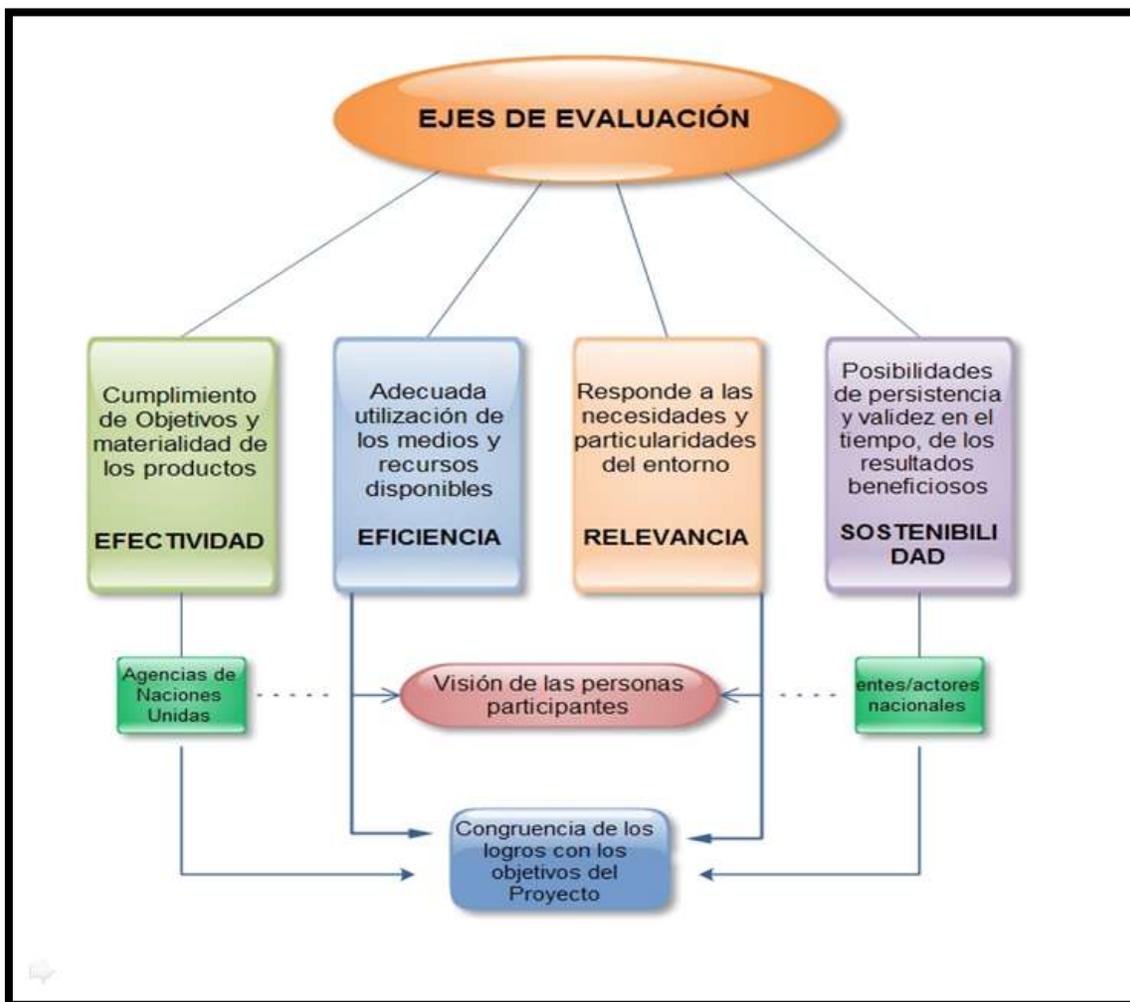
## 1.3 Criterios de Evaluación

La evaluación utilizó los siguientes criterios:

- **Relevancia**, se entiende como el alcance en que los objetivos y actividades del Proyecto están alineados con los retos y prioridades nacionales de gobernabilidad y el desarrollo humano local.
- **Efectividad**, entendida como la contribución del Proyecto a cambios en la gobernabilidad y el desarrollo humano local, que están en la dirección de lo que fue identificado como resultados esperados. Los resultados no esperados, hayan sido positivos o negativos, también fueron considerados.
- **Eficiencia**, se entiende como la transformación óptima de los recursos disponibles en procesos y servicios.
- **Sostenibilidad**, se entiende como la presencia de condiciones que conducen a la persistencia y validez a través del tiempo de los cambios que se dieron y los beneficios generados por la contribución del Proyecto.

Adicionalmente, se resaltan dos dimensiones:

- **Género:** La Evaluación analiza de que forma el Proyecto ha tenido efecto en la promoción de la equidad de género, así como en la participación y el liderazgo de las mujeres a nivel local en actividades políticas, sociales y económicas.
- **Capacidad de Articulación:** La Evaluación no solo analizará las alianzas clave con los distintos actores (socios y contrapartes) que fueron parte integral del Proyecto, sino también aquellas que pueden ser complementarias para cualquier actividad futura en estos temas.



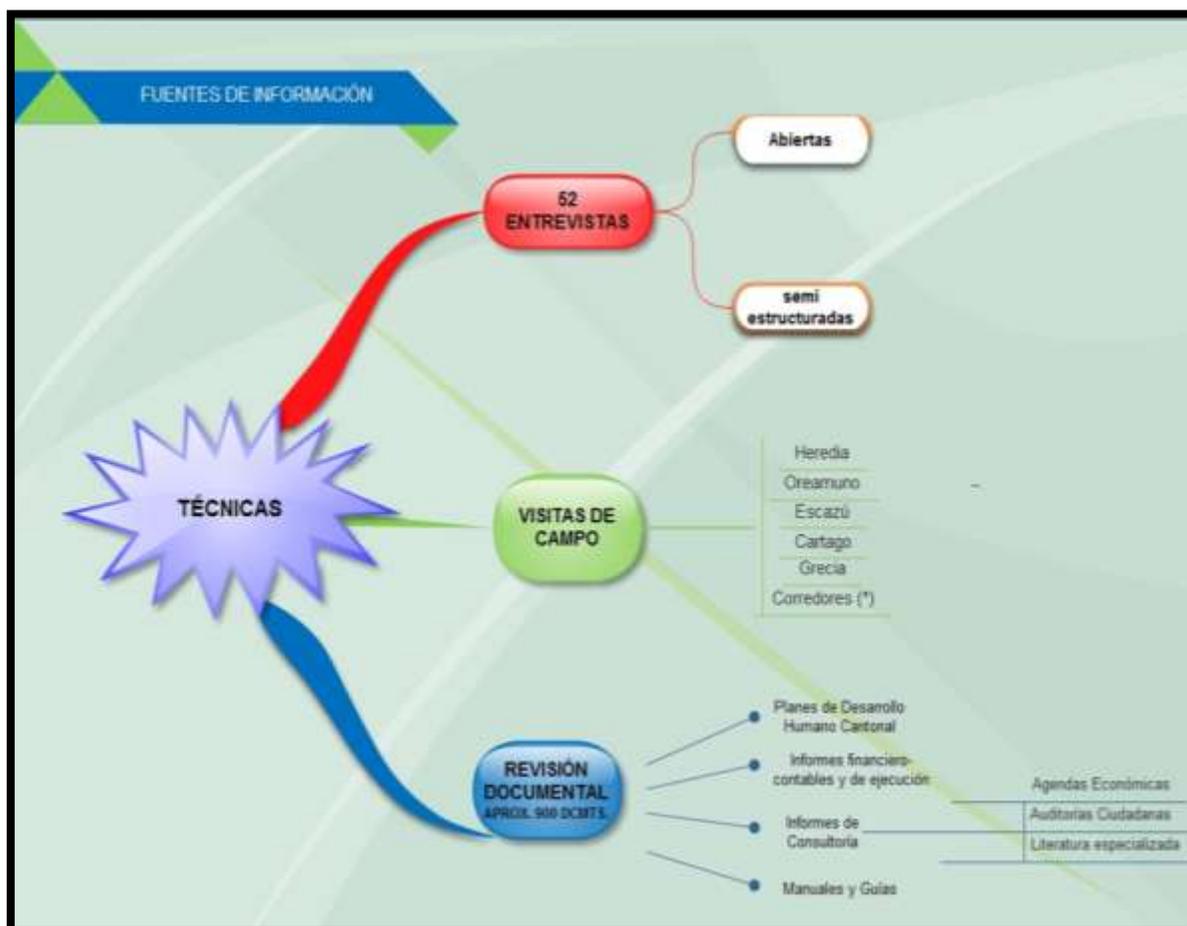
#### 1.4 Enfoque de Evaluación

La evaluación fue realizada por un equipo de tres profesionales externos,<sup>5</sup> quienes trabajaron alrededor de un mes utilizando varias modalidades de recolección y análisis de información. Se utilizó métodos mixtos que permitan en un plazo corto contar con suficiente información para alcanzar los objetivos de esta evaluación. La metodología se

<sup>5</sup>Externos en el sentido de que no formaron parte ni del diseño o implementación del Proyecto.

basó en los criterios definidos en los términos de referencia (ver Anexo). Las técnicas utilizadas incluyeron una triangulación de fuentes de información para asegurar control de calidad:

- **Revisión de documentos**, (aproximadamente 900 documentos) incluyendo los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local, los Planes Estratégicos Municipales, informes de las Auditoría Ciudadana, documentos de los Perfiles de Proyectos (Bolsas de Proyectos), las Agendas Económicas de las Mujeres, varios manuales y guías, y documentación de contrapartes nacionales o socios internacionales para facilitar la inclusión de criterios de equidad de género en la planificación local entre varias publicaciones;
- **Entrevistas abiertas y semi-estructuradas** a más de 50 actores clave y beneficiarios (ver Anexos) tales como ciudadanas y ciudadanos participantes, los Equipos de Gestión Local, los Equipos de Auditorías Ciudadana, los Equipos de Gestión del Desarrollo Económico Local, los Equipos de Experiencias Piloto en Género, las autoridades municipales, los equipos técnicos municipales, los equipos de facilitación, las instituciones públicas, técnicos de las Federaciones Municipales y otros socios en la ejecución del proyecto; y
- **Visitas de campo** a municipios pre-seleccionados, tales como Grecia, Cartago, Heredia, Oreamuno y Corredores.



Se contempló el análisis de la metodología participativa, y los instrumentos de trabajo diseñados por los Equipos de Coordinación Técnica del Proyecto (PNUD y ONU-HABITAT). De igual forma, se valoró la capacitación y experiencia adquirida por los Equipos de Gestión Local, los beneficiarios de todos los procesos incluyendo las auditorías ciudadanas, los perfiles de proyectos, la promoción de equidad de género) y funcionarios de los gobiernos municipales.

El informe contiene tres secciones principales. La sección 2 que sigue a continuación es de carácter descriptivo, y narra el contexto, los componentes y principales elementos del Proyecto. La Sección 3, analiza en mayor detalle y profundidad el Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local y resalta los procesos, productos, logros y lecciones aprendidas del Proyecto (dentro del marco de análisis que incluye relevancia, efectividad, eficacia y sostenibilidad). La Sección 4 ofrece las conclusiones principales y recomendaciones para la réplica y ampliación de los procesos (metodología, contenidos, productos).

## **Sección 2: Contexto y el Proyecto del PNUD/ONU-HABITAT**

### **2.1 Contexto**

Como en varios países de América Latina, los procesos de gobernabilidad local y descentralización en Costa Rica han venido avanzando paulatinamente en las dos últimas décadas. Si bien el fortalecimiento del régimen municipal costarricense, empezó gradualmente en varias etapas, a partir de 1949, es recién desde 1990 que se puede observar no solo una intensificación de las actividades a favor del ámbito local, sino también una profundización de las reformas del régimen municipal. El ímpetu está relacionado principalmente con el fortalecimiento de las finanzas municipales, a fin de que satisfagan de la manera más eficiente y eficaz las crecientes demandas de los ciudadanos y otros actores sociales. Por su parte, la Cooperación Internacional ha apoyado de manera decidida el desarrollo local; entre otras cosas, mediante la colaboración técnica y financiera a las diversas iniciativas emprendidas por el sector municipal.

Se puede mencionar algunos hitos importantes que en la década de los 1990 inciden en la gestión municipal. Por ejemplo, la Normativa de Ley N° 8173 del 2001 que ponen en funcionamiento de los Concejos Municipales de Distritos, por el cual a ciertos territorios alejados de la cabecera cantonal se les otorga autonomía funcional propia. En la actualidad existen 8 Concejos Municipales; la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, mediante la cual se le transfiere a las municipalidades el cobro y los ingresos generados por los impuestos de bienes inmuebles; y la Reforma en 1998 al Código Municipal y la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria del 2000 la cual asigna a las municipalidades recursos para la reparación y mantenimiento de caminos.

En la última década se dan hitos aun más importantes, muchos orientados a desarrollar experiencias de planificación estratégica, auditoría social y participación ciudadana a nivel sub-nacional. Por ejemplo, en el 2001 la reforma al Artículo 170 de la Constitución

Política que autoriza al gobierno central a trasladar de manera progresiva un monto no inferior al 10% del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades; en el 2002 se eligen por primera vez los líderes municipales por voto popular; desde el 2006 la Contraloría General de la República (CGR) transfiere a las auditorías municipales competencias; e; 2006 se crea la Comisión Legislativa de Asuntos Municipales y Descentralización en la Asamblea Nacional; el 2010 la Ley 8801 de Transferencia de Competencias del poder Ejecutivo a las Municipalidades; y en Mayo del 2010 se crea el Ministerio sin Cartera de la Descentralización y Gobiernos Locales.

A pesar de esos avances, el contexto para los procesos de gobernabilidad local y descentralización en Costa Rica permanece con muchos desafíos. Como en muchos países de América Latina, la dinámica y evolución de estos procesos están constreñidas y limitadas por el propio marco constitucional y normativo, el cual define la interacción y relación entre las entidades centrales y los gobiernos sub-nacionales. Al mismo tiempo, la propia interacción entre los gobiernos municipales está basada en una relación vertical que por lo general privilegia el aspecto personal y/o los intereses políticos partidistas. Los gobiernos municipales tienen aun un bajo poder decisorio sobre su propio desarrollo.

Por otro lado, varios de los desafíos existentes emanan de las propias características institucionales y de capacidades en los municipios. Por ejemplo, no solo existe un desconocimiento del potencial de los gobiernos locales sino también del mismo marco normativo al que se rigen. Las municipalidades en general carecen de sistemas de información integrados que les permitan conocer de forma global, confiable y pertinente su situación, lo que, a su vez, impide una oportuna toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión del gobierno local. Esto no solo afecta la calidad de la prestación de servicios a la ciudadanía, sino que también reduce los espacios y oportunidades para una participación ciudadana amplia y constructiva y genera una falta de reconocimiento de las demandas ciudadanas.

En general, la planificación participativa no es un procedimiento cotidiano en las municipalidades, y no solo se aprecia una baja participación de la mujer en los procesos relacionados con el desarrollo local, sino también que existe una visión limitada del desarrollo local. Adicionalmente, se carece de información confiable para la definición de estrategias adecuadas para el desarrollo local. Por ende, no se da seguimiento al grado de cumplimiento de metas, objetivos de mejora y operativos. Cuando existen, los planes de desarrollo municipal, por no ser fruto de un proceso de concertación que lo legitime, no se constituyen en la orientación principal para lograr el desarrollo local. Tampoco por lo general los planes de desarrollo local no están alineados con la planificación territorial (planes reguladores) y la planificación vial (planes viales quinquenales). Finalmente y no menos importante, ni los Planes Anuales Operativos o los Presupuestos Anuales están vinculados a un plan de desarrollo.

Tres meses antes del inicio del Proyecto (Febrero 2008), el gobierno emitió la política, “Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense,” en la cual se destaca la necesidad imperiosa de avanzar en los procesos de gobernabilidad local y descentralización. Por un lado, la política se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, y por el otro priorizó cinco áreas: (i) modernización del régimen municipal, (ii)

Desarrollo y mejoramiento de herramientas de información y comunicación, (iii) dotación de recursos económicos, (iv) mejora en los mecanismos de coordinación entre gobierno nacional y gobiernos locales y (v) reformas a la legislación vigente del régimen municipal. Adicionalmente, la política enfatizó dos grandes ejes transversales que fueron la incorporación de temas de género, medio ambiente y participación ciudadana como parte esencial de la política y la creación de mecanismos de información para apoyar la gestión ágil y transparente de los municipios y para mejorar los procesos de toma de decisiones.

## 2.2 Marco Programático y Aliados

Es en este contexto que en Mayo del 2008 se da inicio oficial al Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica.” El Proyecto tenía una duración inicial de 18 meses calendario, pero se extendió a 27 meses. Si se toma en cuenta que durante el Primer Semestre del 2008, se dan y finalizan los arreglos formales de gestión del proyecto (Acuerdo de Contribución, PRODOC, Acuerdo ONU-ONU-HABITAT), el periodo “real” de implementación del Proyecto es en promedio entre 20 a 24 meses.

El Proyecto tuvo un área de cobertura nacional, cubriendo las siete provincias de Costa Rica (San Jose, Alajuela, Cartago, Heredia, Punta Arenas, Guanacaste, y Limón). Originalmente el Proyecto se comprometió a realizar planes de desarrollo en 40 municipios (Cantones), pero al final se realizaron en 42. Además, el Proyecto promovió e implementó actividades de sensibilización y capacitación en el enfoque de género en 5 cantones, realizó auditorías ciudadanas y perfiles de proyecto en 10 cantones, e involucró a 36 cantones en las actividades relacionadas a los observatorios.

El Proyecto implicaba la promoción de una variedad de alianzas tanto en el ámbito nacional como en el local. En tal sentido, se entabló relaciones con el MIDEPLAN, el IFAM, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y el Proyecto FOMUDE. Para las varias actividades del Proyecto en el ámbito local, más allá de los alcaldes y concejales, también se hicieron alianzas con un sin número de actores clave. Por ejemplo, las Federaciones Municipales, que son organizaciones que agrupan libremente a municipalidades, que se unen con el propósito de alcanzar, en forma mancomunada, objetivos para hacer más eficaz y eficiente servicios específicos a la ciudadanía, o para fortalecer y modernizar las mismas instituciones municipales. En Costa Rica existen actualmente once federaciones de municipalidades integradas por las municipalidades y concejos municipales de distrito de mayor cercanía territorial y afinidad regional y o productiva.

Para el tema de género específicamente se entabló alianzas con organizaciones estratégicas de cobertura nacional y local. Por ejemplo, la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOMM), que es un grupo de mujeres del sector municipal que han concretado su necesidad de organizarse a través de una asociación, con propósitos claros a favor de la participación efectiva con enfoque de igualdad y equidad de género; y la Plataforma de Coordinación de Género en el Ámbito Municipal. Otros aliados clave fueron las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), que son un espacio en la estructura municipal de servicios de información, orientación y atención a las mujeres con énfasis en violencia

intrafamiliar y difusión de derechos. También las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer (CMCMs) constituyen una instancia pública a la que el Concejo Municipal le asigna la especificidad del tema de equidad de género. Su principal tarea es la de estudiar y proponer mociones relacionadas con esta temática, para que sean discutidas y aprobadas por el Concejo. Otras alianzas importantes fueron, con Alforja, el proyecto GTZ-PRODELO, y con el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), este último en particular en relación a los perfiles de proyecto.

Los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), cuyo objetivo principal es mejorar la coordinación y dirección de las políticas públicas nacionales en relación con las necesidades y demandas que mantienen los gobiernos locales y los concejos municipales de distrito. De igual forma, el Instituto de Capacitación y Formación Municipal y Desarrollo Local en la Universidad Estatal a Distancia (UNED), y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) fueron otras dos alianzas estratégicas principalmente para el tema de capacitación relacionadas con las competencias a transferir del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y generar las condiciones necesarias para poder implementar dichas acciones en los territorios, y la plataforma informática web respectivamente. Un sin número de otros aliados fueron clave para las actividades del Proyecto, tales como el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), que fue clave para el tema de las auditorías ciudadanas, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), para darle sostenibilidad de las iniciativas en desarrollo económico local y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como un aliado clave y miembro del Comité Asesor en el tema de observatorios.

Adicionalmente, de acuerdo a los informes del Proyecto cerca de de 23,000 personas participaron en la elaboración de los planes cantonales de desarrollo humano, las agendas distritales y los planes de acción para la ejecución de dichos planes; más de 1,000 personas dieron vida a los Equipos de Gestión Local (EGL) que se constituyeron en cada municipio (cantón) y Concejo Municipal de Distrito donde se trabajó; más de 270 funcionarias y funcionarios municipales trabajaron con dedicación para revelar el estado de situación de la Municipalidad respectiva, generar iniciativas, formular propuestas y desarrollar instrumentos de seguimiento y evaluación; más de 60 profesionales de edad joven (edad promedio de 26 años), en distintas formaciones trabajaron como facilitadores de varios procesos; más de 100 personas fueron entrenadas y conformaron los equipo de auditores; más de 450 personas fueron beneficiadas con los perfiles de proyecto; las experiencias piloto del componente de género movilizaron a más de 700 personas, quienes entre otros brindaron herramientas prácticas para la incorporación de indicadores desagregados por sexo y su análisis desde una perspectiva de género; la creación y puesta en marcha de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local implicó en promedio 530 personas entre personal municipal y funcionarios públicos, autoridades locales, y ciudadanía; y se llegó a más de 1,100 personas en sensibilización y capacitación en género, y más de 140 mujeres de la RECOMM participaron.

### 2.3 Componentes del Proyecto

Como se mencionó más adelante dentro del Proyecto se establecieron como metas tres resultados: (i) **Resultado 1**: Se cuenta con: Planes de Desarrollo Municipal para el

Desarrollo Humano Local en 40 cantones del país; 10 Perfiles de Proyectos, 10 Auditorías Ciudadanas y 2 Foros Nacionales (ii) **Resultado 2:** Se ha apoyado la instalación, desarrollo y consolidación de un Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local y articulado con otros cuatro Observatorios Locales; y (iii) **Resultado 3:** Se cuenta con 5 procesos de gestión local con equidad de género que sirven de experiencias demostrativas replicables a nivel nacional, una campaña de fortalecimiento de la imagen de las mujeres como sujetas políticas, 5 asesorías técnicas a las OFIM, tres video conferencias internacionales, y elaboración/difusión/uso de documentos para incorporar criterios de equidad de género en la gestión local.

De acuerdo a los datos suministrados y el análisis respectivo, la distribución de los recursos del Proyecto por resultado fue la siguiente: Resultado 1 (54%), Resultado 2 (24%), Resultado 3 (22 %).

### **Sección 3: Análisis de los Principales Resultados del Proyecto**

De acuerdo a las entrevistas y el análisis respectivo que hizo el Equipo de Evaluación, se pudo constatar que el Proyecto produjo un sin número de procesos, enfoques, y productos de acuerdo a lo planteado en el Documento de Proyecto. Por ejemplo de forma sintética se puede mencionar, 41 Planes Municipales (Cantones) de Desarrollo Humano Local, articulados con otros instrumentos de Planificación del municipio (Cantón); 42 Planes de Acción para la implementación los planes de desarrollo humano y 38 Planes Estratégicos Municipales; se sentaron las bases metodológicas y técnicas para la formulación de los presupuestos en 42 municipios (cantones); se formularon de manera participativa un total de 200 Agendas Distritales, que contienen una priorización de proyectos derivados de los Planes Municipales (Cantones) de Desarrollo Humano Local, el cronograma respectivo y un presupuesto estimado y fuente de financiamiento prevista; 8 bolsas de proyectos formuladas con 2 iniciativas cada una y 2 bolsas de proyectos formuladas con una iniciativa cada una; 8 auditorías ciudadanas; y 6 cooperativas y 2 asociaciones que surgen como parte del trabajo de los perfiles de proyectos.

De igual forma, se apoyó a la Unidad de Fortalecimiento Municipal de MIDEPLAN en la creación e instalación de CCCIs. Con respecto a mejorar las capacidades de los gobiernos locales, el Proyecto también logró diseñar un paquete metodológico de capacitación para facilitadores, los Equipos de Gestión Local, así como para funcionarios y funcionarias de las municipalidades. De igual forma, se formularon 24 Planes de Mejoramiento Institucional y un Manual de Desarrollo Humano Local.

En cuanto a los Observatorios, el Proyecto ha logrado asentar las bases para que funcionen el Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano y cuatro observatorios locales ubicados en cuatro Federaciones (Guanacaste que tiene 11 Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito afiliados, Cartago que tiene 8, Zona Sur/FEDEMSUR que tiene 5, y Alajuela/FEDOMA con 9 respectivamente). Este esfuerzo se ha traducido en la definición organizativa, la constitución instancias de asesoramiento, acuerdos en las temáticas de abordaje, propuestas de convenio, equipamiento, intercambio de experiencias y capacitación y talleres. Estas acciones eventualmente permitirán no sólo

que los observatorios se fortalezcan como medio para la generación de información estratégica para respaldar acciones gubernamentales a favor de los gobiernos locales y el proceso de descentralización, con criterios de equidad de género y sostenibilidad ambiental, sino también que sean utilizados como herramientas estratégicas tanto en el marco de los CCCI para poder coadyuvar las acciones de las distintas instancias gubernamentales, como también para generar y orientar el dialogo en temas de gobernabilidad local y descentralización.

En cuanto al Resultado 3, se enfatizó procesos de gestión local con equidad de género que sirvan de experiencias demostrativas replicables a nivel nacional e instrumentos de gestión, planificación y emprendimiento productivo que promuevan la equidad de género y el liderazgo de las mujeres. Hacia esos dos objetivos, se realizaron 8 Agendas económicas de las mujeres, incluyendo diagnósticos sobre el estado de avance de la Agencia Económica de las Mujeres y mapeos de organizaciones de mujeres. A través de una adaptación de una metodología aplicada en México por el PNUD y el Instituto Nacional de las Mujeres, se analizó 5 experiencias piloto en el ámbito local que utilizan instrumentos para la promoción de la equidad de género y apoyo en igual sentido a las Oficinas Municipales de la Mujer.<sup>6</sup> Estos son 5 procesos de gestión local con equidad de género que sirven de experiencias demostrativas replicables a nivel nacional, regional e internacional. Adicionalmente, el tema de género fue incluido en la formulación de los Planes de Desarrollo Humano Local y Planes Estratégicos como eje transversal.

Más allá del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Documento de Proyecto, el Equipo de Evaluación también pudo constatar la producción de varios otros productos, procesos y enfoques adicionales que complementan lo anteriormente mencionados y ofrecen otros insumos para los procesos de gobernabilidad local y descentralización aun vigentes en Costa Rica. Muchos de estos tienen un valor intrínseco, pero aun así podrían servir como base no solo para replicar y ampliar la experiencia, sino también para asegurar la sostenibilidad e institucionalización de los procesos y la practicas.

Como ejemplos ilustrativos se puede mencionar, el valor multiplicador de las personas que dieron vida a los Equipos de Gestión Local que se constituyeron en cada municipio (cantón) y Concejo Municipal de Distrito donde se trabajó, de las funcionarias y los funcionarios municipales que acompañaron los procesos, y de los más de 60 profesionales de edad joven (edad promedio de 26 años), en distintas formaciones que trabajaron como facilitadores de varios procesos, incluyendo los de planificación. La experiencia de abrir los procesos de planificación, desarrollo y auditorias a la ciudadanía, a través de procesos

---

<sup>6</sup>Según entrevistas este instrumento fue muy importante en el Autodiagnóstico para incorporar transversalmente la equidad de género en las 5 Experiencias Piloto para promover la equidad de género en el ámbito local. También fue valorado como un instrumento muy valioso para su réplica. Además en el Documento Ayales Cruz y otras (septiembre 2009, p. 4) se destaca la utilización de este instrumento con *“el objetivo de identificar la situación actual de los municipios y su monitoreo en la incorporación de la perspectiva de género, cada indicador se puede apreciar desde diferentes avances”*. Este instrumento parece haber sido fundamental para lograr que el proyecto pudiera *“trascender, en la medida de lo posible, los procesos de capacitación y asesorías que generalmente privilegian una transmisión de conocimientos vertical; apostando al saber de los equipos técnicos en articulación con el conocimiento y experiencia enriquecida de los y las actoras que participan en la generación y apropiación del saber.”*

participativos y transparentes, en la cual los ciudadanos y las ciudadanas se transforman en sujetos del desarrollo humano y en demandantes de rendición de cuentas.

Se debe destacar no solo el esfuerzo que se hizo para producir los Planes de Desarrollo Humano Local, los Planes Estratégicos Municipales, y las auditorías ciudadanas, sino también el esfuerzo que implicó la disseminación de los productos para que las autoridades y los Concejos Municipales, conozcan y se apropien de los mismos. De igual forma se puede destacar el valor multiplicador de la sensibilización y capacitación en género de más de 1,000 personas, la participación de más de 140 mujeres de la RECOMM, y la movilización de más de 700 personas a través de las experiencias piloto de género. El valor agregado de entrenar a más de 100 personas como auditores sociales, de movilizar más de 450 personas para los perfiles de proyecto; y de sensibilizar a más de 500 personas-- personal municipal y funcionarios públicos, autoridades locales, y ciudadanía—en relación a los observatorios, tiene que ser resaltado.

De igual forma, más allá del impacto en temas de capacidades y materiales, el enfoque y las metodologías de planificación han sido sistematizados en el Manual para la Planificación del Desarrollo Humano Local, el cual recoge la experiencia, y la pone a disposición para que pueda ser replicada o bien promover otras experiencias afines. El Manual resalta la experiencia de la planificación participativa del desarrollo humano municipal, y se potencia como una caja de herramientas para guiar el trabajo de planificación en el ámbito local.

El Equipo Evaluador logró constatar que las actividades del Proyecto no sólo lograron mejorar el conocimiento del desarrollo humano en el nivel local, sino también posicionar el enfoque como una plataforma desde donde se puede promover políticas públicas que estén más cercanas a las necesidades de la gente. En ese sentido, promover la gobernabilidad local y los procesos de descentralización desde el enfoque de desarrollo humano y equidad de género, le da un valor agregado a las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación y la evaluación participativa.

Aunque no se tuvo acceso al universo total de municipalidades, se puede plantear sin embargo como una hipótesis sobre la base de información recabada en los 6 municipios y equipos particulares con los que se tuvo la oportunidad de interactuar, que el nivel de apropiación del enfoque de desarrollo humano no fue homogéneo en todas las municipalidades. En algunas tuvo mayor tracción y sinergias. Si bien las 87 horas promedio de capacitación, que se asevera fueron impartidas, y los procesos mismos que partían de una metodología de “aprender haciendo,” permitieron una aproximación a los contenidos y valores propios del Desarrollo Humano, su impacto y validez no pudieron ser medidos en este ejercicio de evolución. Sería necesario hacer un proceso de evaluación de impacto más sistemático. Sin embargo, en este informe se ofrece algunos criterios y recomendaciones que permitirían en el futuro afinar y mejorar los procesos de planificación estratégica con enfoque de desarrollo humano local, para dar seguimiento a los procesos ya iniciados y replicar estos procesos en otros municipios.

Finalmente, pero no menos importante, varias personas que participaron como parte de los Equipos de Gestión Local fueron electos para cargos de elección popular en el proceso

electoral celebrado en el mes de febrero del 2010. Tanto los Planes de Desarrollo Humano Local como los Planes Estratégicos Municipales, formulados y aprobados en los municipios beneficiarios del Proyecto constituyen valiosos insumos para los candidatos y las candidatas a Alcaldes y Alcaldesas, en las próximas elecciones del mes de diciembre del 2010.<sup>7</sup>

La breve síntesis anterior, constató las tendencias generales en cuanto a logros y productos. Es decir, que una gran mayoría de productos y procesos fueron logrados. Esta sección, presenta los principales hallazgos por resultado relacionados a la relevancia, eficacia, efectividad y sostenibilidad del Proyecto. También examina la dimensión de género y la articulación y alianzas estratégicas.

### 3.1 Relevancia

#### **Resultado 1**

La puesta en práctica de iniciativas orientadas a cimentar la cultura de la planificación estratégica de carácter participativa, así como el establecimiento de objetivos generales e indicadores de mediano y largo plazo, como ejes orientadores para la evaluación permanente del desempeño en la gestión municipal y la rendición de cuentas a la ciudadanía, ha sido uno de los ejes medulares de la política de fiscalización y control tutelada por la CGR.

Desde esta perspectiva, la instrumentación de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL) resulta plenamente pertinente en un contexto en el cual, ya desde, 2002, el ente contralor argumentaba:

*“Aproximadamente un 50% de las municipalidades no hacen mediciones permanentes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos, incluso para el año 2001, un 23% no realizaron la respectiva evaluación anual de tan importante herramienta de planificación. Asimismo, el 75% de los alcaldes consultados, señaló que no rinden anualmente al respectivo Concejo, informes de labores y de cumplimiento del plan de desarrollo y del plan anual operativo.”<sup>8</sup>*

Legislación específica en la materia, particularmente el Código Municipal, fija la obligación de la Alcaldía Municipal (artículo 17 inciso i) y el Concejo Municipal (artículo 13 inciso k) *“de aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de Gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.”*

---

<sup>7</sup>Es importante aclarar que no todos los municipios aprobaron los planes y/o se apropiaron de los productos o procesos. Será importante por esa razón, trabajar más articuladamente con las nuevas autoridades electas y enfocar el esfuerzo en aquellos municipios donde existe mayor voluntad política.

<sup>8</sup>*“Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales.” Informe DFOE-SM-233-2002. Contraloría General de la República de Costa Rica, diciembre 2002. p. 6.*

La promulgación de la resolución **R-SC-1-2009** (L-1-2009-CO-DFOE) de Marzo de 2009, por parte de la Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, denominada: *“Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local,”*<sup>9</sup> constata la pertinencia y relevancia de este resultado, que el PNUD tuvo principalmente a su cargo. En dicha disposición se define conceptualmente la Planificación del Desarrollo Local en los siguientes términos:

*“Es el proceso mediante el cual las municipalidades o concejos municipales de distrito, demás instituciones públicas, organizaciones privadas y los ciudadanos, se organizan para orientar el uso de los recursos locales y externos en procura del bienestar de sus habitantes.*

*Esta planificación comprende un conjunto de fases continuo, dinámico, participativo y flexible, mediante el cual se formulan, aprueban, ejecutan, controlan y evalúan los planes de desarrollo local previstos en el ordenamiento jurídico, los cuales corresponden tanto para el corto (1 año) como para el mediano (entre tres y cinco años) y largo plazo (10 años o más) según el caso.”*

De manera congruente con la orientación legal aludida, el Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local, había definido, desde la formulación de su estrategia de abordaje, como su propósito final:

*“Contribuir al fortalecimiento de la Descentralización y el Desarrollo Humano de Costa Rica mediante un proceso de planificación participativa e incluyente, la instalación de un Observatorio Nacional para la Descentralización y cuatro Observatorios Locales y la Promoción de la Participación de la Mujer en el ámbito local.”*<sup>10</sup>

Desde el año 2004, los informes vertidos por el Programa Estado de la Nación, reflejan la imperiosa necesidad de fortalecer espacios consensuales entre ciudadanía y autoridades, como medios para transparentar la gestión pública, en esta línea el XV Informe (2009) señala:

*“El ejercicio de la democracia requiere que las instituciones del Estado sean permeables a la participación ciudadana, y que los depositarios del poder estén siempre expuestos al escrutinio público y sometidos al imperio de la ley. Los Informes anteriores han dado cuenta de las reformas legales que han buscado concretar esta aspiración mediante un mejor control de los recursos públicos y disminuir la incidencia de la corrupción en el sector público.”*<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Diario Oficial **LA GACETA**, N° 52 del 16 de marzo de 2009.

<sup>10</sup>Expediente Acuerdo de Contribución FOMUDE- CONV- UN- 001-2008. febrero 2008. p. 6.

<sup>11</sup><http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/aspectos-politicos/informe-xv> p. 312.

En concordancia con dicho enfoque, las Auditorías Ciudadanas se pueden ver como una solución novedosa ante el descontento ciudadano generalizado. Sistemáticamente se ha arraigado una importante desconfianza con respecto a las instituciones y los representantes políticos, el sistema ha perdido sus estructuras de apoyo, y la ineficiencia política ha minado la capacidad del gobierno de desempeñarse exitosamente en la gestión de lo público.

El corolario a nivel municipal de esta nefasta tendencia, lo ha constituido el abstencionismo electoral, que en las últimas elecciones municipales, verificadas en diciembre de 2006, que alcanzó la astronómica cifra del 76 % a nivel nacional.

Pese a la magra participación electoral, la institucionalidad costarricense ha habilitado progresivamente, una serie de espacios de participación, instalados en instancias locales; dentro de las diversas consultas populares-locales sobresalen: el Cabildo para fijación de límites de la zona marítimo-terrestre (Ley N° 6043), la Audiencia Pública para aprobación de Planes Reguladores (Ley N° 4240), la Audiencia Vecinal en temas ambientales convocada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) establecida por Ley N° 7554 y el plebiscito para modificación de límites cantonales. Todo ello amparado en el artículo 5 del Código Municipal, que señala la obligación de las instancias municipales de: *“fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.”*

Relacionado con el proceso de apoyo e instalación de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), se ha evidenciado una patente intencionalidad por convertirlos en política de Estado, fiel reflejo de este sesgo, lo constituyó la elevación a rango legal, por medio de la Ley N° 8801, de su instalación. No debe omitirse, la consideración de que hasta abril de 2010, su único asidero lo constituía una normativa de valor jurídico inferior, dado que funcionaban bajo la vía de Decreto Ejecutivo.

## **Resultado 2**

El componente de los observatorios fue implementado por ONU-HABITAT. La estrategia para instalar el Observatorio Nacional y una Red de 4 Observatorios Locales, incluía un proceso de 4 pasos. Primero, la etapa de determinar los requisitos y las instalaciones de los 5 observatorios, lo cual implicó un énfasis en promover y sensibilizar la idea de los observatorios. Hubo varias consultas a gobiernos locales y otros actores y se determinó los requisitos para el marco normativo. El trabajo con los Observatorios implicó 12 consultas con las 81 municipalidades y los 8 Concejos Municipales de Distrito.

También en esta etapa se puso énfasis en la negociación de acuerdos para la ubicación y los respectivos acuerdos o arreglos institucionales. Una segunda etapa del proceso implicó establecer las condiciones de ubicación física y el establecimiento de los distintos comités (Directivo, Asesor, Técnico) de implementación de los observatorios. Una tercera etapa clave del proceso fue la capacitación, a funcionarios del observatorio, a autoridades locales y a usuarios. De igual forma en esta etapa se realizaron talleres sobre necesidades de información y un análisis de fuentes de información. Finalmente, el proceso incluía una

etapa de divulgación e interconexión, lo cual implicaba no solo la elaboración de una estrategia de comunicación (boletines, página web, plataforma de información, e investigación de políticas de desarrollo municipal). Sino también la formalización del establecimiento de la red de observatorios locales y su respectiva interconexión.

Los observatorios fueron concebidos como foros permanentes, virtuales y no virtuales, donde distintos actores y sectores puedan tener un espacio de diálogo, discusión e intercambio sobre políticas en temas de gobernabilidad local y descentralización, promoviendo la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. En tal sentido, la conceptualización del “observatorio” como uno de los componentes del Proyecto, tenía relevancia al momento de iniciar el Proyecto en Mayo 2008, y sigue teniendo relevancia 27 meses después del inicio del Proyecto. Sin bien la estrategia del Proyecto contemplaba la creación no solo de un Observatorio Nacional para la Descentralización, sino también la creación de una Red de cuatro Observatorios Locales, aun si solo se hubiera planteado como objetivo el Observatorio Nacional la idea aun tendría relevancia. La Red de cuatro Observatorios Locales, tenía como objetivo complementar el Observatorio Nacional siendo medios que puedan captar las particularidades regionales.

La relevancia del Observatorio se justifica principalmente porque el debate y la discusión sobre temas de gobernabilidad local y descentralización no solo se han profundizado en Costa Rica en los últimos años, sino que también la demanda de conocer más sobre la temática se ha profundizado e intensificado. En general, los procesos de descentralización y gobernabilidad local son complejos, porque implican en muchos casos no solo la distribución del poder político, sino también una re-distribución de recursos, y por ende el debate se genera en la arena política. Por ello, en general los procesos de descentralización requieren amplios espacios de diálogo e interacción entre los diversos actores interesados -- movimientos descentralizadores y municipalistas, los agentes territoriales, los entes académicos y las organizaciones de la sociedad civil--- en arenas políticas y técnicas, para evitar que se los actores se atomicen y para promover acuerdos básicos para establecer una agenda estratégica común, más allá de los intereses políticos y/o locales inmediatos.

Aunque varios actores con vocación local y descentralizadora pueden llegar a tener potencial suficiente para liderar el cambio de las estructuras centralizadas, por lo general, la experiencia muestra que varios factores impiden que ello ocurra. Por ejemplo, los gobiernos centrales y los partidos nacionales se preocupan sistemáticamente de alinear a los actores locales/territoriales detrás de temas y liderazgos nacionales, en especial, durante periodos de elecciones, limitando así que las iniciativas locales puedan plantearse. A menudo, esto se realiza mediante formas clientelares, donde políticos nacionales y legisladores presionan a las autoridades locales, condicionando sus apoyos a lealtades personales y partidarias. Por su parte, las asociaciones municipales a veces no logran combinar, simultáneamente, estabilidad organizacional, capacidad institucional y visión estratégica para influir efectivamente sobre los gobiernos nacionales y los legisladores.

Un posible resultado de lo dicho, es la insuficiente generación de pensamiento e ideas descentralizadoras, tanto conceptuales como técnicas y programáticas. Muchas veces las propuestas de los movimientos descentralizadores no poseen una base político-técnica

suficientemente sólida capaz para influir, motivar y movilizar a otros actores nacionales y territoriales proclives a la desconcentración de poder político fiscal.

Hasta cierto punto, esto es lo que ha venido ocurriendo en Costa Rica y en varios otros países de la región y afuera de la región en los últimos años. De ahí que la existencia de un Observatorio al servicio de la diversidad de actores involucrados en los procesos de descentralización, se hacía y se hace altamente relevante. En ese contexto, idealmente un observatorio debe ser visto como una herramienta que a su vez alimente y facilite el debate y refuerzo el conocimiento y la capacidad de los actores locales. En todo caso, idealmente un observatorio deber ser visto como un medio estratégico para enriquecer conocimientos sobre temas de gobernabilidad local y descentralización, no solo en términos de contar con una base de datos y línea de base, sino también en términos de ser una plataforma de oferta de recursos. Por otra parte, el Observatorio debería promover y animar los debates públicos y ofrecer una gama de opciones en actividades de formación.

### **Resultado 3**

La incorporación transversal del tema de género en el Proyecto fue muy relevante, no solo porque implica la generación de capacidades individuales en torno a las acciones de descentralización y fortalecimiento de la participación ciudadana, sino también porque tiene implicaciones con la generación de condiciones para el empoderamiento económico de las mujeres, la ampliación de su participación local y el impacto que ello genera en la reducción de la pobreza. La participación activa de las mujeres así como la definición de líneas de acción a nivel local que amplíen el ejercicio integral de sus derechos y su integración plena a la vida comunitaria son particularmente relevantes.

Como ejemplo, se puede mencionar la elaboración, difusión, entrega y aplicación de manuales y guías específicas, donde se invirtió la mayor cantidad de recursos asignados a este componente (35%). La relevancia es ilustrada por tres documentos principales que contribuyen a lograr el objetivo de promover el liderazgo de las mujeres a nivel local. Primero *Avanzando Juntas: Sistematización y Guía Metodológica y Lecciones Aprendidas de las Agendas Locales de Mujeres* que es un resultado y aporte tangible del Proyecto que además cuenta con aportes de socios y contrapartes importantes (INAMU-Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local y Oficinas Regionales de OFIM, CEP-Alforja). La guía es la compilación de lecciones aprendidas, reflexiones, sugerencias e ideas creativas de más de 172 mujeres costarricenses de las siguientes Agendas Locales de Mujeres: Agenda de Mujeres de Guanacaste, Agenda de Mujeres Desamparadeñas, Agenda de Mujeres del Cantón Central de Alajuela, Liga de Mujeres del Cantón Central de Puntarenas, Red de Mujeres del Pacífico Central, Agenda Regional de Mujeres del Norte, Agenda de Mujeres Afro descendientes. Otras agendas tomadas en cuenta: Agenda de las Mujeres del cantón de Acosta, Red de Mujeres del Caribe Costarricense (REMUCA), en estas dos no se pudo concretar la participación en los talleres metodológicos.

El proceso tuvo como objetivo fortalecer las políticas en pro de la igualdad y equidad entre los géneros y avanzar en el fortalecimiento de la participación de las mujeres a nivel de las estructuras municipales locales, para el cumplimiento de sus derechos y su empoderamiento personal y colectivo, así como en la toma de decisiones. Pretendió ser un proceso que

brindara la oportunidad a las mujeres participantes de identificar los obstáculos, las fortalezas y avances en cuanto a proyecciones y desafíos a mediano y largo plazo; por medio de talleres, entrevistas y visitas.

La construcción de la Guía se realizó a través de una metodología que facilitó el proceso de sistematizar las experiencias y compartirlas con otras mujeres, utilizando una metodología para el aprendizaje y la reflexión del Código de Ética y el Consentimiento Informado Previo, establecidos como ejercicios de un proceso de sistematización y compromiso por las partes involucradas. Este instrumento se utiliza para definir formas de comportamiento tanto de quienes facilitan los procesos como de las comunidades locales. Es un ejercicio que apuesta a la construcción de relaciones horizontales, de respeto, transparencia en el desarrollo de los proyectos. La metodología guía es relevante porque orientará a grupos interesados en el proceso de construcción, negociación y seguimiento a compromisos. Además la guía se basa en la experiencia de diferentes agendas de las cuales se rescata los siguientes aspectos: Construcción de las agendas (su contexto, resultados, metodología que se utilizó, instancias facilitadoras y el rol de las mismas mujeres en el proceso); Seguimiento de las agendas locales; negociación de las agendas, alcances y limitaciones (cómo ha sido la comunicación y la organización para dar seguimiento); petición de cuentas del proceso (cómo las mujeres pueden evaluar el desempeño de las instituciones y de su propia participación para el cumplimiento de los compromisos).

El documento es también relevante porque destaca algunos logros comunes de los grupos de agenda participantes en el proceso; el fortalecimiento de valores como el respeto, la solidaridad, la diversidad y el apoyo mutuo; oportunidades para que sus voces se escuchen y puedan ser parte de iniciativas sociales, productivas y políticas. También destaca las lecciones aprendidas, tales como agruparse las fortalece y aprenden unas de las otras, en esos espacios de reflexión y acción; las dificultades para el cumplimiento de los compromisos en los gobiernos locales u otras instituciones (esto tiene que ver con la capacidad de los grupos para pedir rendición de cuentas y que esto sea sostenido en el tiempo y como asignación de responsabilidades dentro de los grupos; algunas con más años de conformación, están más consolidadas y denotan mayor permanencia e incidencia, con sus propios recursos incluso como las Mujeres Desamparadeñas; falta de recursos materiales para impulsar sus agendas y para la elaboración de materiales de divulgación.

En general esta guía reúne valiosa información sobre los Derechos de las mujeres y los instrumentos internacionales atinentes. Asimismo explicación de qué son las Agendas, y cómo se pueden elaborar y negociar. Está elaborada de una manera muy didáctica y comprensible para todas las personas, con citas de las reflexiones de las propias mujeres que son motivadoras. Es un documento de muy buena calidad. Hay un apartado para cada Agenda y los resultados de los talleres con la sistematización de lecciones aprendidas y los pasos metodológicos que se pueden seguir para la construcción de otras Agendas Locales de Mujeres. Es también una herramienta vigente, que puede ser utilizada para replicar la experiencia de las agendas en otras localidades y apuesta a la participación de las mujeres de todo el país en procesos de Agenda que fortalezcan la gestión municipal, tomando insumos y orientaciones de otras mujeres que han construido sus agendas locales y que se han propuesto ser forjadoras del desarrollo de su entorno, de sus comunidades desde la óptica y propuestas que las mismas mujeres visualizan desde sus vivencias cotidianas.

El documento es relevante también porque tiene relación con un marco nacional favorable para la aplicación de este tipo de instrumentos, y para el trabajo con mujeres en el nivel local; a saber: la ejecución de la Política para la Descentralización, la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017 (PIEG) y su Plan de Acción 2008-2012, las reformas al Código Municipal para la incorporación de los principios de igualdad y equidad en el quehacer municipal, la existencia y trabajo de la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas y de la Plataforma de Coordinación de Género en el Ámbito Municipal.

No obstante sería necesario evaluar el impacto de este proceso en el mediano y largo plazo. Por otro lado, este proceso no estuvo vinculado al proceso de “Generación de las Agendas Económicas de las Mujeres,” llevado a cabo por el PNUD. Tampoco estuvo el proceso vinculado al proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Humano Local.

La segunda publicación que refleja la relevancia de este resultado es la *Guía de Autoformación para Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer*, la cual tiene como objetivo apoyar la participación política y la gestión municipal de mujeres que están en puestos de elección popular en el nivel local. Para esta publicación, ONU-HABITAT apoyó acertadamente al INAMU.<sup>12</sup>

En el marco de la Política para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG), el INAMU ha venido desarrollando una estrategia para apoyar y fortalecer los mecanismos existentes que promueven la igualdad y la equidad de género en el ámbito local. Lleva a cabo un importante trabajo con las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer (CMCM), las cuales son creadas por el artículo 49 del Código Municipal y son integradas por al menos tres personas integrantes del Concejo Municipal, así como por funcionarias municipales y lideresas comunales. Esta estrategia ha consistido principalmente en la asesoría directa y la capacitación, la cual se ha desarrollado tanto a nivel regional como nacional. Su objetivo ha sido el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, para mejorar su capacidad de incidencia en la toma de decisiones, así como para la promoción y gestión de políticas municipales a favor de los derechos de las mujeres.

Como parte de ésta, se realizó un diagnóstico nacional sobre las regidoras en el período 2002-2006, con el fin de conocer sus principales necesidades, tanto en capacitación como en otras áreas. Producto de este diagnóstico se planteó la necesidad de contar con material didáctico que respondiera a esas necesidades. Con esa orientación, se elaboró la Guía con el objetivo de contribuir a fortalecer las capacidades de las y los integrantes de las CMCM, tanto a nivel individual como colectivo, para el ejercicio de un liderazgo propositivo que incida en el impulso de políticas municipales que promuevan la igualdad y la equidad de género y la incorporación de las necesidades e intereses de las mujeres en la agenda y gestión local.

La Guía se compone de ocho grandes temas divididos en sub-temas: Derechos Humanos y Ciudadanía Plena de las Mujeres; Derechos Políticos y Participación Ciudadana; Género,

---

<sup>12</sup>Esta publicación contó además con el apoyo del Proyecto “Gobernabilidad con Enfoque de Género y Participación Política de las Mujeres en el Ámbito Local” (INSTRAW/AECID).

Negociación y Relación entre Mujeres; El Liderazgo de las Mujeres; La Comisión Municipal de la Condición de la Mujer (CMCM); La Oficina Municipal de la Mujer (OFIM); Democracia y Desarrollo Local; Políticas Públicas Municipales para la Igualdad y la Equidad entre Hombres y Mujeres. Cada uno de estos temas es un módulo independiente, pero mantiene relación con los otros. Cada tema está estructurado a partir de tres momentos:

1. **“Retomando nuestra experiencia:”** Se compone de una serie de preguntas orientadas a conocer la opinión, la experiencia y la percepción de la persona lectora. El objetivo es rescatar la vivencia personal, el conocimiento propio en relación con el tema y que este sea el punto de partida.
2. **“Algunas ideas para reflexionar:”** Se desarrolla el tema, se expone algunos conceptos y se brinda información general. El objetivo es brindar elementos conceptuales sobre el tema, de forma fluida, con el fin de establecer un diálogo donde se intercala el texto con preguntas personales, que permitan ir asimilando conceptos y haciendo una auto reflexión.
3. **“Haciendo nuestra propia síntesis:”** Se plantea una tarea o un ejercicio que tiene como objetivo promover una interiorización e integración personal de los conceptos vistos en la Guía con la propia visión de mundo y la experiencia de vida de cada quien, lo cual contribuya a enriquecer la intervención en la realidad con mayor claridad y con mayores recursos.

La Guía tiene un enfoque metodológico autodidacta, lo cual implica que está diseñada para la lectura y autoformación individual; con el fin de que pueda ser accesible a todas las CMCM del país, ya que no siempre cuentan con los recursos para participar en los procesos de formación presencial que se desarrollan desde el INAMU.

El documento es relevante, no solo porque es de muy buena calidad y con una metodología de auto-formación bien lograda. También porque apuesta a la participación de las mujeres de todo el país en procesos de gestión local y municipal, con enfoque de igualdad y equidad de género. De igual forma, tiene relación con el marco nacional favorable para la aplicación de este tipo de instrumentos, y para el trabajo con mujeres en el nivel local; a saber: la ejecución de la Política para la Descentralización, la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017 (PIEG) y su Plan de Acción 2008-2012, las reformas al Código Municipal para la incorporación de los principios de igualdad y equidad en el quehacer municipal, la existencia y trabajo de la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas y de la Plataforma de Coordinación de Género en el Ámbito Municipal.

El documento tuvo una edición impresa de 1,000 ejemplares y fue disseminado ampliamente y estratégicamente por el Proyecto, para que sea utilizado en talleres regionales y locales de capacitación, y en los talleres, encuentros, asambleas, actividades de divulgación de la RECOMM. De igual forma, se entregó un número de ejemplares a las organizaciones e instituciones integrantes de la plataforma de Coordinación Interinstitucional para la Equidad de Género en el ámbito Municipal y a INAMU para sus propias actividades. En algún momento se podría pensar en hacer una evaluación de su impacto.

Por último pero no menos importante, el Desplegable: “Poder Legislativo Ley #8679: La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica Decreta Modificación de Varios Artículos del Código Municipal Ley N° 7794-30 de abril de 1998,” la cual recoge las modificaciones a los artículos 1, 4, 92, 94, 125, 126 y 142 del Código Municipal, obedeciendo a la necesidad de:

- Promover una nueva visión del quehacer municipal que responda a los compromisos asumidos por el estado Costarricense en materia de igualdad y equidad de género.
- Impulsar políticas públicas locales que se orienten a mejorar la calidad de vida de la población, contemplando la diversidad de necesidades, intereses y aportes de hombres y mujeres.
- Posicionar a la municipalidad con nuevas competencias y gestora de un desarrollo humano integral, participativo y a favor de la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres.
- Fortalecer el papel de las municipalidades en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de cualquier forma de discriminación.

Como resultado adicional, se señala el diseño metodológico y la ejecución de talleres para analizar las modificaciones realizadas al Código Municipal respecto a la transversalización del enfoque de género, desarrollados por el Proyecto (en algunos aspectos en coordinación con PRODELO/GTZ).

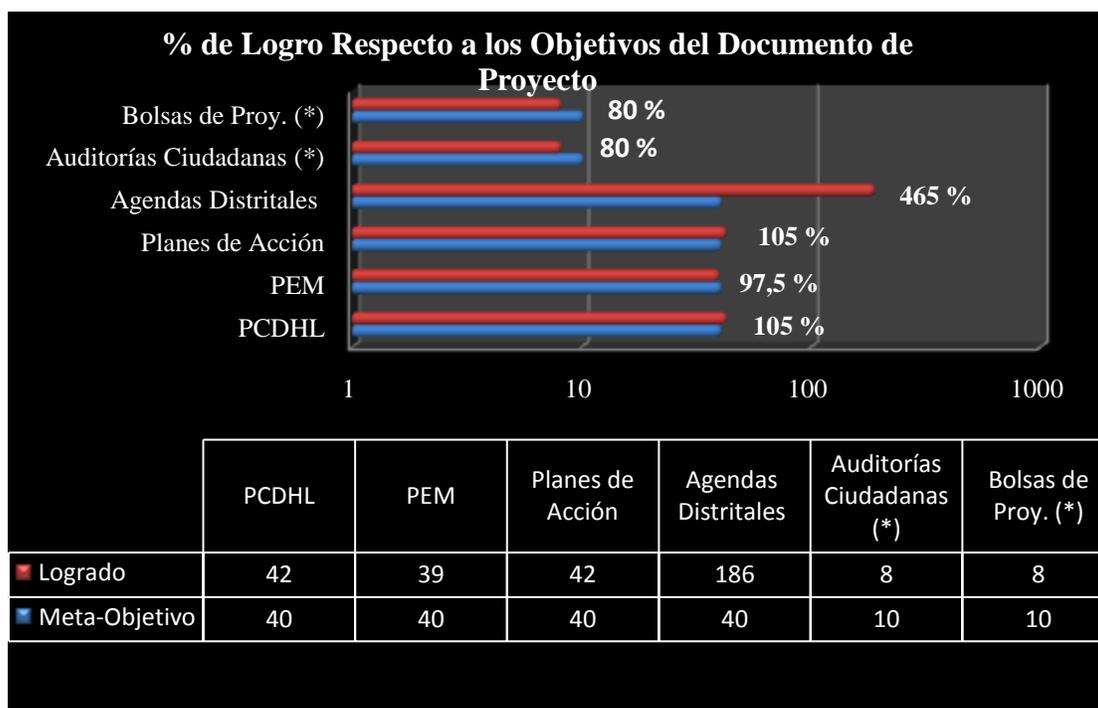
### 3.2 Efectividad

#### **Resultado 1**

En el marco del Acuerdo de Contribución **FOMUDE-CONV-NU-001-2008**, suscrito entre el PNUD y el Proyecto FOMUDE, se estableció como parte del Resultado 1, relacionado con el fortalecimiento *de las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación participativa e incluyente del desarrollo humano local*, la elaboración de 40 Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local e igual número de Diagnósticos y Planes Estratégicos Municipales, Planes de Acción Municipal y Proyectos-Agendas Distritales, de conformidad con lo planificado en las acciones 1.1.1 a la 1.1.4 del documento contractual. Evidentemente, como se muestra en el Gráfico abajo, la confrontación de los resultados logrados respecto de las metas planteadas en los objetivos del Acuerdo, denotan un alto grado de efectividad en términos cuantitativos.

A nivel cualitativo, utilizando como parámetro de medición tanto el análisis documental de los productos, como las entrevistas realizadas con ocasión de las visitas de campo, se logró detectar un diferenciado grado de apropiación de los procesos relacionados con la ejecución de los Planes, particularmente en el caso de los Planes Estratégicos Municipales (PEMs), los cuales se pueden considerar como el producto más “*institucionalista*” del paquete.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>En las Municipalidades del Guarco, Puriscal y Santa Ana no se realizaron PEMs, dado que en el caso de las dos últimas, ya disponía de dicho producto por aparte a los desarrollados por el Proyecto.



(\*) Resultado bajo ejecución de ONU-HABITAT

Así por ejemplo, en el caso específico de la Municipalidad de Oreamuno, se pudo detectar un elevado grado de apropiación e identificación del funcionariado municipal con la iniciativa, al punto que se fortaleció el grado de integración de los equipos de trabajo y permitió visibilizar a éstos, las dinámicas de trabajo y procesos de otras unidades, propiciando una acción más integral y sistémica de la organización.

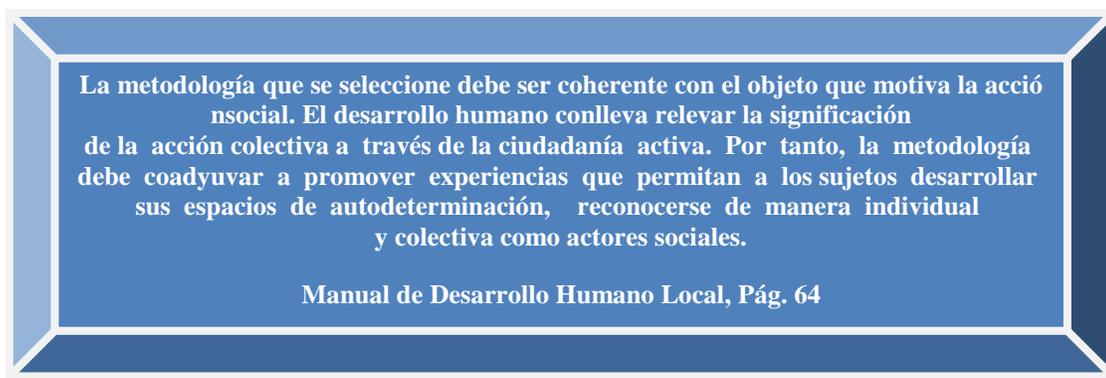
En el caso de la Municipalidad de Heredia, el proceso de apropiación permeó únicamente a las funcionarias del área de planificación, mismas que constituían la representación institucional en el Equipo de Gestión Local (EGL). Valga destacar que el Plan Estratégico Municipal (PEM) de dicha corporación, no fue aprobado formalmente por el Concejo Municipal, antes bien, se le dio “*un recibo conforme,*” toda vez que el Plan precedente en la materia (elaborado institucionalmente) tiene vigencia hasta el año 2011.

Por su parte, el intercambio generado con quienes integran el EGL del cantón de Grecia, mostró una efectiva apropiación e identificación con los objetivos, metas y, por sobre todo, respecto de la utilidad práctica de la propuesta en términos de fomentar una gestión municipal más incluyente y participativa. Destacó la variopinta integración sectorial de EGL griego, en la cual hubo grupos relacionados con la seguridad ciudadana, miembros del Concejo Municipal, funcionarios y funcionarias municipales, representantes juveniles y una nutrida representación de mujeres comunitarias.

La indagación a partir de las tres experiencias reseñadas, demostró el importante papel jugado por las autoridades políticas, en particular de la Alcaldía Municipal, en términos de la aprehensión, respaldo e impulso del Gobierno Local a las diversas acciones que

conformaban el Proyecto. Las experiencias del cantón de Grecia, incorporado tardíamente, y, por sobre todo, el caso de la Municipalidad de Oreamuno, que realizó solicitudes y gestiones expresas a efecto de ser incorporada dentro de los cantones beneficiarios, denotan una perspectiva política en el cual, el Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local, se consideraba como un insumo estratégico para el posicionamiento, integración y articulación de la Municipalidad con la ciudadanía y distintos actores que entretejen el tejido socio-comunitario a escala cantonal.

Conviene subrayar, como uno de los posibles factores que contribuyeron a la consecución de los objetivos planteados en el Proyecto, el uso de la metodología participativa. El documento de implicación teórico-conceptual que sustenta la estrategia de intervención, denominado “Manual de Desarrollo Humano Local,” consigna como una de sus principales estrategias de mediación pedagógica:



Cabe destacar las evidencias de imbricación teórica de dicho enfoque con alguna de la literatura especializada en la materia, producida a partir de experiencias anteriores del PNUD, tales como el “Programa de Desarrollo Local y Paz como activos de Ciudadanía”, generado en Cartagena, Colombia (2006) y al nivel nacional, en calidad de insumos para la discusión participativo-diagnóstica, el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2005 y 2008, como referentes que complementaron el tinglado teórico-conceptual para la intervención metodológica.

El método de “indagación apreciativa” adoptado por el Equipo de Coordinación Técnica, revela no sólo la vocación participativa del proceso, enunciada desde su construcción teórica, sino también surge como el mecanismo idóneo a fin de optimizar el empleo de los recursos, incubar sentimientos de arraigo, promover la solidaridad, autoestima e identidad comunitaria, además de favorecer la exploración y potenciación de aptitudes endógenas a la comunidad, tales como el liderazgo incluyente, la construcción de redes inter-comunitarias (calidad de tejidos organizacionales) y capacidad para la transformación-incidencia en el entorno cantonal-municipal; mediante un ejercicio de exploración colectivo que permite la identificación de una “ruta de cambio” prospectiva, la cual se supone debe trazarse y operacionalizarse a través de los distintos productos generados con el Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local.

A la luz de los enfoque e intencionalidad del Proyecto, orientado a promover la movilización y emergencia de una *ciudadanía local activa*, el proceso de convocatoria se convirtió en uno de los principales desafíos, ya que debía satisfacer los criterios de una representatividad efectiva, marcada por la inter-sectorialidad y multiplicidad de actores en términos sociales, de género y regionales-cantoniales, por sobre la lógica cuantitativa, estimada en relación directa con el número de participantes habidos. En términos de promoción y logística, los miembros del Equipo de Facilitación y el Equipo Técnico Municipal entrevistados, expresaron las dificultades adicionales provocadas por resistencias generadas a raíz de la coyuntura electoral y la reminiscencia de procesos participativos truncados, tales como el proyecto gubernamental “Triángulo de la Solidaridad” (1999-2001).

Precisamente, dentro de los logros más importantes del Proyecto, se debe enumerar la participación de cerca de 23,000 ciudadanos y ciudadanas en el proceso, destacándose la participación de 1,254 personas integrantes en los Equipos de Gestión Local (EGL), de los cuales el 55% (918) son mujeres.<sup>14</sup> El fortalecimiento implícito del tejido comunitario local, se complementó con una fase de capacitación (87 horas promedio) valorada como “efectiva” de acuerdo con los testimonios recabados; no obstante, la celeridad del proceso de ejecución, conllevó a “avances forzados” y una carga de “trabajo excesivo” para los EGL, los cuales por sus características, conformación y condición de voluntario, acusaron problemas de disponibilidad y en algunos casos desmotivación ante los variados grados de asertividad y respaldo brindado por las contrapartes municipales.

Promedio personas EGL x Cantón	% participación Mujeres	% participación Hombres	Promedio Horas Teóricas x Cantón	Promedio Horas Prácticas x Cantón	Promedio Horas Capacitación x EGL	Total Horas Capacitación a EGL
18	55,33	44,08	25	62	87	1667

**Fuente:** Wild, Jorge. “Reflexiones Técnicas sobre el Proyecto su organización, la metodología, los procesos, los productos y resultados obtenidos y las lecciones aprendidas”. **Informe Final de la Coordinación General Técnica del Proyecto.** Septiembre 2010.

En relación con la mencionada “sobrecarga” de labores, debieron haberse ponderado los alcances reales y expectativas de ciertos resultados, concretamente la producción de “Agendas Distritales,” cuyo porcentaje de cumplimiento, superior al 465%,<sup>15</sup> generó cierto *sobredimensionamiento* del rol de los EGL y capacidades de la institucionalidad local para responder a los requerimientos formulados al compás de las expectativas ciudadanas,

<sup>14</sup>Wild, Jorge. “Reflexiones Técnicas sobre el Proyecto su organización, la metodología, los procesos, los productos y resultados obtenidos y las lecciones aprendidas.” **Informe Final de la Coordinación General Técnica del Proyecto.** Septiembre 2010.

<sup>15</sup>La decisión de elaborar “Proyectos de Agenda Distrital” en cada uno de los cantones y/o distritos que tuvieran condiciones adecuadas para dicho fin, fue adopta por el Equipo de Coordinación Técnica, quien lo considero un valor agregado al Proyecto, según lo manifestado en entrevistas y ratificado en el documento “Reflexiones Técnicas sobre el Proyecto su organización, la metodología...” p. 102.

condición que propició la emergencia de algún nivel de reticencia en el sector representativo-político municipal, todo ello en un contexto de campaña electoral nacional. Pese a la labor del Equipo de Facilitación, se evidenciaron carencias en cuanto a la delimitación de proyectos en el marco de los Planes Distritales, los cuales si bien se integraron dentro de los diversos ejes: infraestructura, medio ambiente, género etc., adolecieron la falta de una agenda de priorización.

Los EGL lograron afianzarse mejor y potenciar su rol en aquellos casos donde las Municipalidades estuvieron más involucradas y comprometidas. De ahí, que es importante repensar la forma de articular los EGL con algunas entidades no-gubernamentales y/o académicas que posean iniciativas de gestión Local, a efecto de brindar acompañamiento a los miembros de los EGL. Convendría repensar el rol de los EGL como entes promotores de una dinámica de gestión pública local más amplia y más comprometida con los valores del desarrollo humano. La reciente elección de los Concejos de Distrito, en los 473 distritos del país, ofrece una oportunidad de un espacio importante para articular con un socio institucional, que potencialmente podría retomar y darle seguimiento a muchos de los productos del Proyecto.

Uno de los productos adicionales, incorporados dentro del Resultado 1 del Proyecto, correspondió a la actividad relacionada con la “Creación e instalación de Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional para la Planificación del Desarrollo Humano Local”. El asidero de dicha propuesta se sustentó en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2006-2010, esencialmente el capítulo 5: Eje de Reforma Institucional, que forma parte de la acción estratégica Contrato con la Ciudadanía, orientada al interés por reforzar la capacidad de conducción política y de planificación de la acción institucional.

La propuesta estratégica planteó en su meta 4.1.1.5 “Puesta en marcha de un sistema de acreditación de municipalidades, con el fin de facilitar y acelerar la transferencia de competencias y de reforzar la actuación de los gobiernos locales. Este sistema deberá incorporar a 32 municipalidades para el año 2009 y a la totalidad de las municipalidades para el final de la Administración”.

El ligamen entre el sistema de acreditación municipal y la puesta en marcha de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), surgió al tenor del Decreto Ejecutivo D.E. 35388-PLAN, del 2 de julio del 2009, mismo que hace nacer a la vida jurídico-institucional dichos espacios.

En términos de efectividad y eficiencia, es el producto más “difuso” y con menor grado de asimilación dentro del Resultado 1, dado que el mismo fue asumido por la Área de Fortalecimiento Municipal del MIDEPLAN, Unidad que llevo a cabo una experiencia piloto en la materia, que en primera instancia, se circunscribió a los cantones de Buenos Aires, Montes de Oca, San Mateo y Upala, utilizándose como ejes de medición-ponderación aspectos relacionados con la Organización Institucional (40%), Servicios Públicos (25%), Área Financiera (25%) y Participación Comunitaria (25%).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Entrevista funcionarios de MIDEPLAN.

La visita de campo arrojó una identificación clara del rol de los CCCI (Consejos Cantonales de Coordinación Institucional), entre los funcionarios del área de gestión administrativa e integrantes del equipo de Auditoría Ciudadana del cantón de Grecia, valoración rubricada con expresiones tales como: “... los CCCI son un espacio clave para lograr la integración de las distintas instituciones públicas y sacar adelante varios de los objetivos plasmados en las Agendas Distritales y Auditorías.”

La Coordinación Técnica del Proyecto, aduce haber brindado *apoyo en la Creación de 17 CCCIs*,<sup>17</sup> aspecto que no se pudo corroborar ni mediante las visitas de campo, ni con entrevistas e información documental revisada al respecto.

La formulación de la Bolsa/perfiles de Proyectos se conceptualizó como un elemento más del Resultado 1, y en particular del proceso de planificación del desarrollo local. Ese era un componente del Resultado 1, asignado a ONU-HABITAT. Si bien, varios entrevistados mencionaron la coordinación de las Bolsas de Proyectos con los procesos de los planes de desarrollo humano y los planes estratégicos, se hizo difícil en la práctica encontrar evidencia de esa interdependencia señalada.

De igual manera, por tratarse en su mayoría de proyectos de orden productivo y económico, el desarrollo de los perfiles, requirió abordar temáticas complejas, entre ellas, análisis del potencial de mercado, análisis de los requerimientos técnicos y tecnológicos y análisis de costos y beneficios económicos, para las cuales la metodología de trabajo establecida es la construcción colectiva de la propuesta. Aunque en la práctica, tampoco se pudo evidenciar la apropiación por parte de los actores locales, más allá de haber generado altas expectativas de hacer realidad los proyectos. Si bien se contempló la presentación y articulación de estos perfiles con cooperativas que pudiesen ofrecer crédito y financiamiento, el mayor esfuerzo para cumplir con el objetivo fue en la producción de los perfiles y también en la promoción y constitución de organizaciones sociales que se pudiesen apropiar de los proyectos.

Por otro lado, las auditorías ciudadanas centraron su actuación en la participación de la comunidad. Al igual que las Bolsas de Proyectos, fueron condiciones necesarias el avance de los PDHL. Esto con el fin de ir promoviendo alianzas estratégicas en las localidades y fortaleciendo capacidades en la población para promover una participación realmente informada y crítica. Los PDHL, proporcionaron un diagnóstico cantonal sobre los principales problemas, desafíos y necesidades de los municipios.

Tras el intercambio efectuado con miembros del equipo de Grecia, se valora muy positivamente el enfoque conceptual, el “trabajo esquemático” y apoyo brindado por el Equipo de Facilitación dirigido por el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), así como el seguimiento efectuado por ONU-HABITAT, al punto que se considera exitosa la permanencia activa de 12 de los 18 integrantes originales del Equipo.

No obstante se generaron observaciones relacionadas con descoordinación en los procesos de convocatoria y la falta de apoyo municipal, atribuida a la ausencia de capacitación

---

<sup>17</sup>Wild, Jorge. Op. Cit., septiembre 2010, p. 102, Cuadro “Productos y Resultados obtenidos.”

dirigida a Regidurías y Alcaldía. Asimismo, la temática objeto de la Auditoría (permisos de construcción municipal), resultó, a juicio de los integrantes, demasiado compleja (en razón de su especificidad técnica y disposiciones reglamentarias atinentes) para el grado de madurez que por entonces poseía el equipo.

En el caso de la Municipalidad de Cartago, donde la auditoría pretendió focalizarse en el área ambiental, se constataron los fuertes resquemores generados frente a iniciativas de tan novedosa implementación en el país, y más aún en el campo municipal.

Las Auditorías ciudadanas se implementaron en 8 de los 10 cantones propuestos, cuyos resultados bascularon en función del grado de permeabilidad y apertura denotado por la burocracia municipal, resulto más “fluida” en aquellos municipios donde los Equipos Técnicos Municipales integrantes de los EGL, permitieron “tender puentes” entre la ciudadanía y funcionariado.

El impacto efectivo de ulteriores procesos de Auditoría Ciudadana debe ir acompañado de un proceso de sensibilización a autoridades políticas y funcionarios administrativos, de manera tal que se ejerciten efectivamente los principios constitucionales de acceso a la información pública y rendición de cuentas, asimismo las auditorías municipales deben ser capacitadas con el fin de que interpreten las diferencias entre una auditoría de control ciudadano y una auditoría de carácter administrativo-fiscalista. En síntesis, pareciera no existir una cultura de rendición de cuentas consistente y real en el régimen municipal, capaz de apuntalarse con los principios de la democracia participativa y ciudadanía activa.

## **Resultado 2**

Si bien la idea de un observatorio nacional y de la red de observatorios fue y es relevante para el contexto de Costa Rica, en el marco de la implementación del proyecto, su potencial y efectividad fueron afectados adversamente por varios factores internos y externos a la gestión del proyecto. En cuanto a los logros de los objetivos de este resultado, se pudo constatar que en efecto se sentaron las bases para que las 5 instancias (el observatorio nacional y los 4 observatorios locales) funcionen eventualmente adecuadamente. Eso implicó un esfuerzo monumental por parte del proyecto, el cual debe ser reconocido. Ese esfuerzo fue principalmente en la etapa de determinar los requisitos y las instalaciones de los 5 observatorios, y también en la etapa de establecer las condiciones de ubicación física y el establecimiento de los distintos comités. El esfuerzo implicó un trabajo de negociación y conciliación de las visiones y expectativas de los actores nacionales y locales.

También se hizo un esfuerzo por acercarse a dos observatorios asociados, el del Monitoreo de Salud del Moravia y el de la Municipalidad de San José. Además se han elaborado 2 Guías, de multiplicación y la instalación de un observatorio, y el desarrollo de una metodología y proceso de sensibilización y capacitación a personal municipal responsable de la operación de los observatorios, autoridades municipales y personal de instituciones públicas y proyectos. De igual forma, la idea de que los observatorios apoyen e influyan en el proceso de políticas públicas, la orientación y definición de programas y proyectos que respondan a las necesidades y realidades de la región, y midan el avance del proceso de

descentralización, es acertada y se ha empezado a difundir algunos temas importantes como el de género y el desarrollo local.

Sin embargo, sobre la observación y análisis realizado, y la evidencia encontrada por el Equipo Evaluador, se puede concluir que la consolidación del funcionamiento de los observatorios y su sostenibilidad e institucionalización no fueron logrados plenamente en el marco de tiempo del proyecto, quedando pendiente un sin número de actividades clave, particularmente para reforzar la capacitación a funcionarios del observatorio, a autoridades locales y a usuarios y la instrumentación de la Red como tal. Por un lado, si bien esto se debe en parte a que la consolidación y sostenibilidad son procesos de mas mediano a largo plazo, también es importante asegurar en esta etapa del proceso aspectos de diseño, programáticos y de gestión que pueden eventualmente afectar adversamente la efectividad plena del resultado.

El proceso de instalar los observatorios se vio afectados por varios factores, aunque pueden ser resumido en tres grandes ámbitos. Primero, algunos obstáculos que se presentaron en la ejecución del proyecto y que, afectaron en cierta medida el alcance de este resultado, son el retraso provocado en los trámites de aprobación de la prórroga del Proyecto, así como los trámites para desembolsar pagos. Esto generó significativos desajustes en la programación y ejecución del proyecto; incrementado los riesgos para la consecución de objetivos y productos de acuerdo a los tiempos programados y requeridos. Esto hizo que se invirtiera mucho más tiempo en las fases de consulta con los actores relevantes, en producir arreglos institucionales, y la recopilación de información y capacitación, que en las fases de poner en marcha y consolidar los observatorios como productores, articuladores, y diseminadores de información y conocimiento.

Segundo, otro obstáculo fuera del control del proyecto se relaciona con el proceso electoral, entre Octubre 2009 y Febrero 2010. Este proceso, consumió a las contrapartes locales, tanto en el ámbito local institucional y comunal, en el proceso de campaña, lo que afectó la marcha del proyecto. De igual manera, el proceso electoral conllevó a desarrollar nuevos procesos de sensibilización y convencimiento con las nuevas autoridades, tanto en el plano nacional como local (Concejos Municipales). En muchos casos, esto también implicó que los observatorios recién empiecen a ser operativos en los últimos meses del Proyecto (Julio a Septiembre 2010).

Por último, la gestión en general de proyecto que tenía tres componentes y dos “implementadores” no logró articular y encontrar sinergias de trabajo para que el tema de observatorios pueda ser visto mucho más estratégicamente como un medio enmarcador de todas las otras actividades del Proyecto (del Resultado 1 y 3).<sup>18</sup> No hubo conversaciones entre los distintos equipos técnicos. Es decir, desde un inicio, el Observatorio Nacional, y hasta cierta medida la Red de Observatorios locales, pudiese haber acompañado más de cerca los productos (Planes de Desarrollo Municipal para el Desarrollo Humano Local,

---

<sup>18</sup>Aunque en el caso del Observatorio de FEDEMSUR, se logro integrar con diversas entidades (con el CONARE, entidad que agrupa las cuatro universidades públicas) e individualmente con UNED e Instituto Tecnológico, proyecto SIR-SUR.

Agendas Económicas, Auditorías ciudadanas, perfiles/bolsa de proyecto), procesos (Equipos de Gestión Local, gestión local con equidad de género) y vice versa, de tal forma que estos productos y procesos podían haberse alimentado y nutrido entre sí, y en particular para la conformación y posterior consolidación de los observatorios. En algunos casos por ejemplo, el Equipo Evaluador constató que algunos observatorios locales desconocían la existencia de Perfiles de Proyectos, Auditorías Ciudadanas, y Planes de Desarrollo Humano Local, en otros el cambio del equipo técnico original también fue mencionado como un factor que afectó el proceso. Irrespectivamente de las razones, queda claro que un esfuerzo más estratégico, coordinado, y coherente por parte del Proyecto, podría haber reducido la incertidumbre sobre la sostenibilidad e institucionalización de los observatorios.

Las lecciones de otras experiencias similares en y afuera de la región, muestran que cualquier Observatorio de Descentralización para mantenerse relevante y efectivo debe cumplir a lo mínimo los siguientes papeles: (i) Dar apoyo a las políticas públicas de descentralización y gobernabilidad local, (ii) dar apoyo a la gestión de los procesos de descentralización y gobernabilidad local, con énfasis en el seguimiento y evaluación; (iii) generar información y conocimiento sobre la situación de la descentralización y la gobernabilidad local en el país que sea de utilidad para el gobierno, la ciudadanía y la sociedad civil. En tal sentido, los observatorios de descentralización tienen que tener la capacidad de generar, recopilar y analizar información, de producir y estimular la generación de conocimiento y de difundir ampliamente la información y el conocimiento. De otra forma, los observatorios pueden convertirse en fines y no en medios.

Algunas medidas se tomaron para generar resultados más estratégicos en lo que respecta a los observatorios. Por ejemplo, la capacitación brindada por ONU-HABITAT, fue pertinente u útil, y los intercambios promovidos como observatorios homólogos (especialmente con FEDOMA-Alajuela), así como la experiencia (pasantía) internacional patrocinada por ONU-HABITAT en México. También se mencionó la capacitación a las/os funcionarios técnicos de las federaciones. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, dada particularmente las restricciones de tiempo, al final tuvo más peso cumplir con los objetivos (el que), más que la estrategia (el cómo).

### **Resultado 3**

En lo que respecta a la efectividad de en este resultado, el más ilustrativo es quizás el apoyo a la conformación de la Red de Mujeres Municipalistas (RECOMM). Los resultados del Componente 3, se plantearon según tres criterios para su logro:

1. Fomentar la participación de las mujeres en los espacios de decisión a nivel local.
2. Promover la equidad de género en los procesos de gestión local.
3. Fortalecer las capacidades de las mujeres para promover una ciudadanía activa.

Todas las acciones ejecutadas tuvieron como meta y como parámetro la consideración de esos criterios. Por ejemplo, para fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel local, se brindó apoyo a la creación de la RECOMM, así como en todo el proceso de fortalecimiento de la misma y la creación de sus filiales. También se realizó

una campaña radiofónica para motivar la participación de las mujeres en los gobiernos locales, con lo cual se pretendió promover la equidad en los procesos de toma de decisión del municipio así fortalecer las capacidades de las mujeres para promover la ciudadanía activa.

Habría que destacar, como ejemplo de la efectividad, el apoyo que se le brindó de forma permanente a la RECOMM, desde el momento de su creación, la realización de las Asambleas Ordinarias y la conformación de sus Filiales, realizadas en eventos provinciales que financió FOMUDE, pero que requerían de otro tipo de apoyos (logísticos y para la financiación de materiales y transporte, entre otros). Adicionalmente, como actividad de intercambio de experiencias internacionales, se apoyó una acción en Costa Rica del Programa Ruta por medio de la Plataforma de Coordinación para la Equidad de Género en el Ámbito Municipal.<sup>19</sup> Según la opinión de la Presidenta de la RECOMM el apoyo del Proyecto fue un éxito, pues contribuyó de manera efectiva a su fortalecimiento institucional y proyección nacional e internacional. Sin embargo, considera que la RECOMM no se integró de manera integral a los procesos generados por el Proyecto, lo cual hubiera aportado a la eficiencia y eficacia de su ejecución.

### 3.3 Eficiencia

#### **Resultado 1**

Los antecedentes de la experiencia con los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL) se remontan al Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales de la región Huetar Norte, iniciativa que contó con el co-auspicio de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Iniciativa de Agencia para la Zona Económica Especial (ZEE). Posteriormente se ejecutaron las experiencias de planificación participativa en el cantón de Hojancha y el Concejo Municipal de Distrito de Colorado, ambos en la provincia de Guanacaste, desarrollos que fueron conducidos por la misma persona quien, a la sazón, resultó ser designado como el Coordinador Técnico Nacional del Proyecto.

A la luz de los antecedentes, parece haber existido una patente intencionalidad, por parte del Proyecto, en aras de retomar las experiencias previas en la materia, dada la necesidad de satisfacer, por una parte, las metas contractualmente enunciadas en el Acuerdo de Contribución, mientras que por otro lado, resultaba evidente la necesidad de brindar coherencia y consistencia a un proceso con estrechos plazos de ejecución (18 meses originales, prorrogados a 27 meses efectivos) y una amplísima cobertura territorial (38 cantones y 4 Concejos Municipales de Distrito) que abarcó poco más del 50% de la institucionalidad municipal costarricense.

El punto de partida del proceso consistió en la selección de cantones, decisión que organizativamente correspondió al Comité Directivo Nacional, integrado por las máximas

---

<sup>19</sup>INSTRAW, AECID, Coopesolidar, DEMUCA, FOMUDE, Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, Unión Nacional de Gobiernos Locales, ONU-HABITAT, IFAM, PRODELO, GTZ e INAMU.

autoridades del MIDEPLAN, Proyecto FOMUDE, PNUD y ONU-HABITAT, a dichos efectos se tomaron como base ciertos parámetros establecidos por el Plan IFAM 2006-2010, propiamente del área estratégica denominada “Gobiernos Locales hacia Afuera.”

El modelo de selección consideró variables relacionadas con volumen presupuestario, estructura organizativa, capacidad ejecución y prestación de servicios; entorno territorial en términos de extensión geográfica, índice de desarrollo social y población, además de la existencia previa de instrumentos de gestión similares a los ofertados por el PNUD, en el marco del Proyecto Desarrollo Local y Comunal (PRODELO). Las municipalidades seleccionadas participarían de la elaboración de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local, con su corolario de productos: Plan Estratégico Municipal, Planes de Acción, Planes-Agendas Distritales y las bolsas de proyectos y Auditorías Ciudadanas, estos últimos productos quedaron bajo la responsabilidad de ONU-HABITAT.

La observancia de criterios técnicos en el proceso selectivo, estuvo complementada por una disposición voluntaria de adhesión, que respetase el principio de autonomía municipal, por tanto, la incorporación definitiva debía ser rubricada mediante un acuerdo del Concejo Municipal, elemento que aseguró desde el inicio, un consolidado listado de cantones intervenidos, que, salvo dos excepciones documentadas (Goicoechea en la totalidad, en tanto el Guarco desistió en el caso del PEM) garantizó consistencia y permanencia a lo largo del proceso.

Originalmente, la programación de actividades planteada por el Proyecto, establecía una secuencia de intervención en 4 bloques de 10 cantones cada uno, separados temporalmente por ciclos de dos meses entre sí. Finalmente se optó por una intervención a “mayor escala,” atendándose 19 cantones durante la Fase I y 23 para la Fase II.

La ruta de trabajo adoptada obligó a intensificar los procesos de identificación y selección de equipos profesionales a fin de desarrollar las tareas, idealmente debió haberse proyectado la atención por grandes bloques territoriales, atendiendo a la equidistancia como medida de optimización de recursos logísticos. Contrario a lo esperado, la Fase I atiende a 19 cantones ubicados en 5 provincias (sólo se exceptuaron las provincias de Guanacaste y Puntarenas), aspecto que refleja la primicia de los criterios de oportunidad en detrimento de una intervención territorial que redundara en economicidad operativa.

Confirma lo expuesto, la atención segmentada de cantones ubicados en un mismo eje territorial, como en el caso del bloque Guácimo, Matina, Siquirres y Limón, los dos últimos atendidos durante la Fase II. De igual manera, el conjunto territorial integrado por Atenas y Palmares (Fase I), debió haberse atendido paralelamente con Grecia, Valverde Vega y Alfaro Ruíz cuyos procesos se verificaron hasta la II Fase.

En relación con la conformación de los equipos de facilitación, se acudió a una masiva publicitación de la oferta de contratación, al punto de que se dispuso de más de 600 currículos. Lo que parecía ser un procedimiento ayuno de total ponderación y planificación, fue resuelto con una *genialidad e innovación metodológica* del Equipo de Coordinación Técnica del Proyecto, cual fue el desarrollo de un proceso paralelo de capacitación-selección que permitió identificar más allá de la típica entrevista puntual,

destrezas y habilidades intrínsecas a las características que el Proyecto demandaba, tales como la comunicación, creatividad, capacidad de modulación, disponibilidad e interés.

El equipo de planificación empleado en ambas fases (hubo recontrataciones para la II Fase), quedó conformado de acuerdo con lo indicado en el cuadro a continuación:

		Mujeres	Hombres	TOTALES
Equipo de facilitación	de	82%	18%	100%
		56	12	68

Algunos de los factores de éxito que se indicaron como directamente asociados con las características del recurso humano contratado fueron: permeabilidad, capacidades de adaptación, pasión y creatividad. Presumiblemente, una de las variables que contribuyó a la presencia de estas características, tiene que ver con la edad promedio del equipo, considerada en torno a los 26 años, la necesidad de posicionamiento y notoriedad en el ámbito laboral, además de una fuerte dosis de inspiración connotada en las entrevistas que tuvieron lugar con ocasión del presente estudio.

### Comparativo de los Factores de Mejora Detectados en el Transito de Elaboración de Planes Fase I y Fase II<sup>20</sup>

	Planes Fase I	Planes Fase II
<b>Organización-Logística</b>	Equipos de facilitación integrados por 2 consultores del Proyecto.  6 Coordinadores regionales establecidos como intermediarios ente el Equipo de Coordinación Técnica y los consultores destacados en los territorios.	Se prescinde de la figura de coordinación regional, la cual se considera tiene poca aplicación práctica y “burocratiza” los canales de comunicación- retro alimentación con el Equipo de coordinación Técnica. Reconstrucción de 24 profesionales.
<b>Seguimiento</b>	Corresponde a los Coordinaciones regionales en primera instancia y al Equipo de Gestión Local por medio de su Plan de Acción.	Es asumido por el Equipo de Coordinación Técnica y los EGL. Surgen los Equipos Técnicos Municipales integrados por dos funcionarios municipales, considerado como uno de los factores claves de mejoramiento. En la etapa de elaboración del PEM se reduce la participación del Proyecto a un facilitador/a. Se promueve la aprobación de los Planes.
<b>Estructura de</b>	Estructura básica del PCDHL, contempla:	Se conserva la estructura básica original de

<sup>20</sup>Construido a partir de entrevistas con miembros del Equipo Técnico del PNUD, coordinadores y consultores, además del análisis documental sobre una muestra de 13 Planes Cantonales.

<b>Contenido</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducción: reseña histórica del cantón y fundamentación teórica-metodológica. del Proyecto.</li> <li>2. Particularidades del Cantón: índices socioeconómicos, demográficos, administrativos, etc.</li> <li>3. Estrategia de desarrollo Humano Cantonal: visión, misión, valores y principios, políticas y objetivos cantonales por área estratégica.</li> </ol>	<p>los PCDHL.</p> <p>Metodología más consolidada permite un mayor empoderamiento del proceso.</p>
<b>Congruencia</b>	<p>Descansa en buena medida en las habilidades del Equipo de facilitación. a partir de las experiencias adquiridas durante su ciclo de capacitación.</p>	<p>Se procura el “alineamiento” entre el PCDHL y el PEM. Inclusión de los Equipos Técnicos Municipales permitió generar un “constructo” más integral.</p>

Las Auditorías Ciudadanas, implementadas por ONU-HABITAT intervendrían en los cantones una vez finalizada la ejecución de los Planes bajo responsabilidad de PNUD, se consideró efectivo dicho alineamiento en la medida que permitía articular procesos entre las Agencias, al tiempo que favorecía el posicionamiento de los Equipos de Gestión Local e incidía positivamente en la activación práctica de los Planes de Acción.

Sin embargo, lo recabado durante la evaluación, revela una endeble articulación entre los procesos, atizada por los retrasos en la ejecución del primer bloque de actividades, superposición de agendas y poblaciones meta, y la recurrente celeridad de ejecución que imponían los plazos contractualmente establecidos, los cuales se ligaron indefectiblemente a los desembolsos.

Para el caso particular de las Auditorías Ciudadanas, el costo de oportunidad generado por esta suerte de “inconsistencia cronológica” patentizada en el retraso y ejecución paralela del bloque de Planes de la Fase I, repercutió en que casi la totalidad de Auditorías se concentraran en los primeros 19 cantones, salvo el caso del cantón de Grecia que formaba parte de la Fase II de intervención.

La transición de las autoridades municipales, a nivel del Concejo Municipal, en el *ínterin* de la Fase II, obligó a reforzar y profundizar los procesos de sensibilización, en un estadio previo a la adopción de los diversos Planes contenidos en el Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local. Es decir, las regidurías que intervinieron en las diversas etapas de formulación y estuvieron vinculadas con el proceso no fueron las mismas encargadas de darle aprobación (requisito establecido para la Fase II), factor que pudo incidir en la desafección y resistencia frente a ciertos productos, particularmente en el caso de los PEMs.

Elementos relacionados con la fluidez en la ejecución de recursos, y en el caso del período comprendido entre los meses de noviembre 2009 a febrero 2010, la disposición de los mismos (en términos de liquidez para operar), propiciaron una dinámica de aceleración que contravino la integración estratégica de actividades, ilustran este escenario, los ingentes esfuerzos desplegados para acreditar el porcentaje de ejecución mínimo necesario de cara al

segundo desembolso, así como la ambigüedad reinante en el caso del requisito-obligatoriedad de Auditoría externa para acceder a los recursos.

Asimismo, en el plano del financiamiento del Proyecto, la volatilidad del tipo de cambio, con su doble efecto, dada la triple transacción monetaria que significaba la conversión de euros a dólares y finalmente a colones, repercutió en las estimaciones y proyecciones de gasto, generando adecuaciones adicionales a las de por sí complejas actividades operativo-logísticas.

Particularmente, el Resultado 1, exhibe una distribución atípica en relación con las aportaciones económicas de la globalidad del Proyecto. Es decir, la ponderación general de aportaciones económicas consolidada a partir de la suma de los tres resultados, arroja una distribución porcentual del **76,91 %** para el Proyecto FOMUDE, **12,65%** para ONU-Hábitat y **10,42%** para PNUD la cual no se corresponde con el Resultado 1. De conformidad con la Tabla adjunta, se tiene para el Proyecto en general:

	FOMUDE	PNUD	ONU-HABITAT
Total aportación Primaria	<b>1.166.170</b>	<b>170.760</b>	<b>207.250</b>
Costos de administración PNUD (7%)	<b>81.632</b>		
Costo por prestación servicios PNUD (1%)	<b>11.662</b>		
<b>GRAN TOTAL APORTACIÓN:</b>	<b>1.259.464</b>	<b>170.760</b>	<b>207.250</b>

**Fuente:** Archivo digital... \EDGAR ZAMORA DOCTS FOMUDE\Acuerdo de Contribución\Anexo 3B. Presupuesto General Convenio Contribución PNUD-UN-HABITAT. Rev 1.xls Pestaña: “Consolidado” (fecha 30/08/2009). (\*) Todas las cantidades se expresan en euros €

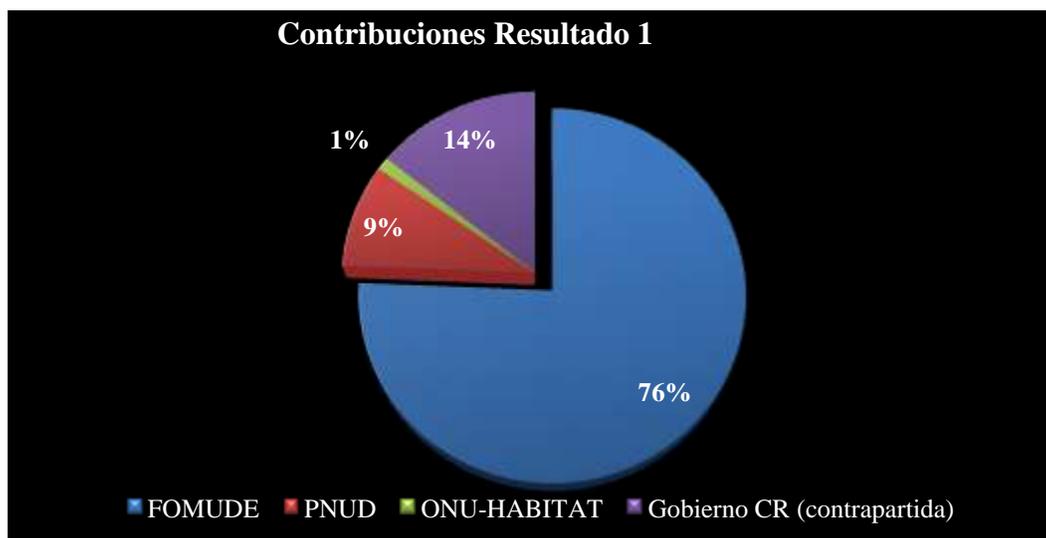
Los datos sobre aportación económica, demuestran una participación marginal de ONU-HABITAT, en el marco del Resultado 1 (apenas supera el 1 %). Las cifras coinciden consistentemente con el volumen de actividades asignado a cada una de las Agencias dentro del Resultado 1, altamente concentrado en el PNUD. El Gráfico a continuación ilustra dicha tendencia:

En el plano de la planificación operativa, la evaluación revela sólidamente, que buena parte de las incongruencias y desencuentros habidos en la ejecución de actividades responden a dos grandes factores básicos:

El marco general para la suscripción del Acuerdo de Contribución debió responder a la lógica de un Programa, con tres resultados diferenciados pero articulados, más que a un proyecto inter-agencial.

En términos de operación y programación hubo recurrentes dificultades para integrar la dinámica de ejecución de ONU-HABITAT, que responde a una lógica y objetivos de

alcance nacional, respecto de la operatividad de los resultados atribuidos a PNUD, que respondieron a lógicas de carácter cantonal.



**Fuente:** Archivo digital... \EDGAR ZAMORA DOCTS FOMUDE\Acuerdo de Contribución\Anexo 3B. Presupuesto General Convenio Contribución PNUD-UN-HABITAT. Rev 1.xls Pestaña: “**Contrapartidas por componente**” (fecha 30/08/2009).

## **Resultado 2**

En general, los recursos asignados a este resultado (alrededor del 24%), fueron utilizados con relativa eficiencia. Se hizo un enorme esfuerzo para promover el Observatorio Nacional y la Red de Observatorios Locales, particularmente porque si bien se hicieron experiencias de observatorios nacionales en varios temas en Costa Rica, era no solo la primera vez que se hacía específicamente un esfuerzo amplio de observatorios para el tema de descentralización y gobernabilidad local, pero también por primera vez se hacía de forma participativa. Debido a ello, implicó un largo y arduo proceso de abogacía, consultas, negociaciones, conciliaciones y sensibilización con una serie entidades y actores, nacionales, locales y federaciones. Adicionalmente, se fortaleció la coordinación y el trabajo con dos observatorios cantonales (Moravia y San José), para que puedan articular con el Observatorio Nacional y la Red de observatorios locales.

Se enfatizó también la capacitación a diversos actores en el ámbito nacional y también en los municipios (incluyendo organizaciones sociales y a los funcionarios de las federaciones que hospedan los observatorios), donde además se presentó los por menores de un observatorio, y su respectivo propósito y utilidad. Se llevó a cabo una consulta nacional a través de las 12 Federaciones Municipales y gobiernos locales (una por cada región) sobre temas de gobernabilidad local y descentralización. Las consultas e interacción, abrió un espacio de diálogo con actores clave para identificar la visión y expectativas acerca del proceso de descentralización y la gobernabilidad local; para conocer las expectativas y desafíos sobre estos procesos; y para priorizar áreas temáticas de políticas, de investigación y de recolección y análisis de datos e indicadores. La creación y

puesta en marcha de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local implicó en promedio 530 personas entre personal municipal y funcionarios públicos, autoridades locales, y ciudadanía.

De igual forma, se hizo un enorme esfuerzo para estructurar tanto el observatorio nacional y la red de observatorios locales. Por ejemplo, se elaboraron estatutos, una guía para la conformación de observatorios, se establecieron las estructuras de Consejos Directivos, Consejos de Asesores y Comités Técnicos, equipamiento, la instalación de una plataforma informática y se lograron identificar y consensuar algunos indicadores. En este último punto, es importante resaltar la construcción participativa de indicadores y temas desde lo nacional y lo territorial. En este caso, el proceso de consulta, fue un mecanismo eficiente para identificar y consensuar temas e indicadores. El proceso fue un ejercicio riguroso y multidisciplinario, lo que permitió por un lado identificar una gran amplitud de temas, pero por el otro, también incluir temas específicos a las regiones y ámbitos locales, tales como perspectiva de género, diversidad étnica y cultural. Por ejemplo, en el Observatorio de Guanacaste se hizo énfasis en mujeres migrantes y mujeres empresarias, y también reconocer como valioso el aporte de la Dirección del Área de Salud de Coto Brus quien aportó información al Observatorio FEDEMSUR sobre la situación específica de la población indígena, cuya mayoría se ubica en esta Región.

A pesar de que se reconoce el seguimiento técnico meticuloso por parte de ONU-HABITAT, la eficiencia en este resultado también estuvo marcada por un sin número de factores, algunos relacionados a aspectos de gestión del Proyecto, otros a aspectos más institucionales tanto del IFAM como de las federaciones. En lo que respecta a la gestión del proyecto, los beneficiarios y actores clave del Proyecto reconocieron que la eficiencia fue afectada por la falta de un enfoque más integrado de gestión, donde prime la orientación estratégica más que las personalidades y actitudes individuales de miembros no solo del Equipo Técnico del Proyecto sino también del mismo FOMUDE y MIDEPLAN. Por otro lado, si bien se reconoció la transparencia de los procedimientos de las agencias de las Naciones Unidas como un indicador de garantía de ejecución, también varios actores clave resaltaron los efectos adversos en términos de eficiencia de los procesos burocráticos excesivos y rígidos que en un par de ocasiones hasta causaron que el Proyecto cese actividades e implique o ajustar o retrasar el logro de actividades. Esto afectó en algo la eficiencia del Proyecto (asistencia técnica para los observatorios retrasada, realizada a la rápida) y/o también la efectividad del Proyecto (afectando la calidad de la asistencia técnica). En contraste, el apoyo técnico ofrecido, que por naturaleza es más orientado a procesos, fue valorado más positivamente.

También aspectos más institucionales tanto del IFAM como de las federaciones afectaron la eficiencia en este resultado. Si bien, el IFAM conceptualmente tiene todo el potencial de ser el lugar más adecuado para un Observatorio Nacional sobre Descentralización, no solo hubo lentitud en esa determinación, sino también que el mismo IFAM continúa en un proceso importante de reorientación y fortalecimiento institucional, lo cual dificultó mayores compromisos institucionales. A esto se tiene que añadir las dificultades en términos de intereses y temáticas diferentes a los observatorios por parte de las nuevas autoridades nacionales, que asumieron en Mayo 2010, así como del largo proceso de convencimiento y negociación con las anteriores.

El IFAM no solo elaboró un Plan de Desarrollo Municipal para el período 2006-2014, cuyo objetivo general es modernizar y dinamizar las estructuras políticas locales para que sean conductoras del desarrollo local estratégico y asuman nuevos retos, sino que también que el Ministerio de Descentralización fue creado en Costa Rica en el 2010 como un Ministerio sin cartera, teniendo como recargo la Presidencia Ejecutiva del IFAM. Esto cambios, también están reorientando las capacidades técnicas y financieras del IFAM. En tal sentido el esfuerzo del Proyecto que se hizo con el IFAM en el marco de este resultado y el Observatorio Nacional, también se vio afectado por esta dinámica institucional efervescente. Queda claro que el Observatorio Nacional debe estar en el IFAM; lo que está aún incierto es si en efecto el esfuerzo del Proyecto fue suficiente eficiente para fortalecer la capacidad institucional del IFAM para liderar y dinamizar el Observatorio Nacional, y articular y fortalecer la Red de Observatorios Locales. Si bien el vínculo estratégico visualizado en el Proyecto de los cuatro Observatorios Locales con el IFAM tiene sentido conceptualmente y en algunos círculos esa idea es valorada, en la práctica para varias Federaciones el vínculo más estratégico debería ser con universidades o centros de estudios y conocimiento.

Lo anterior adquiere importancia, a la luz de las declaraciones emitidas en Junio 2010 por el nuevo Ministro de Descentralización y Desarrollo Local a los diputados de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, que el IFAM tendría un déficit presupuestario de cerca de 800 millones de colones en el 2010 y para el 2011 de más de 1201 millones de colones.<sup>21</sup> De igual forma, dado que el IFAM tiene entre sus principales tareas fortalecer las federaciones y mancomunidades, su capacidad y fortalecimiento adquieren aun más importancia en el contexto del proyecto. Aunque la mayoría de las federaciones en Costa Rica se financian con una cuota anual que aporta cada Municipalidad o Concejo Municipal de Distrito miembro, tienen en su mayoría una limitada capacidad de gestión y los aportes están condicionados a voluntades políticas, a pesar de ser compromisos adquiridos según los estatutos y por convenios entre las partes.

Finalmente, debido en parte al retraso de tiempo, las dos etapas más claves del proceso, la de capacitación y divulgación e interconexión, no recibieron mayor atención durante el proceso. Eso ha afectado adversamente la eficiencia, pues al finalizar el proyecto en Septiembre algunos de los principales instrumentos clave de trabajo para los observatorios no están funcionando. Por ejemplo, el sistema y/o plataforma de información que estará en el IFAM, estaba listo al final de este ejercicio de evaluación, pero según información recibida por parte del Proyecto no estaba instalado por algunos ajustes tecnológicos en el IFAM. De igual forma, el Equipo Evaluador no pudo encontrar evidencia de una estrategia de comunicación integrada y articulada que pueda diseminar ampliamente el papel de los observatorios y los servicios que ofrece. Aparentemente, cada Observatorio definió su estrategia de comunicación para su región, lo cual incluye foros, boletines, charlas, y páginas de internet de cada Federación. Al finalizar el ejercicio de evaluación en Noviembre 2010, el Equipo Evaluador no evidencio la existencia de páginas web o material informativo relevante a los 4 observatorios locales. Si bien constató que se produjeron 3 Boletines de la Red (uno introductorio sin fecha, otro en Agosto del 2010 y el último en Octubre 2010. De acuerdo a insumos del Proyecto, los Boletines se diseminaron por

---

<sup>21</sup>Ver archivo de Asamblea Legislativa, <http://www.asamblea.go.cr/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=508>

correo electrónico y en forma impresa a las Federaciones de Municipalidades, organizaciones e instituciones socias, integrantes de la Plataforma de Equidad de Género, Red Nacional de Observatorios, entre otras, y se entregaron en las diferentes actividades del proyecto y otras propias de ONU-HABITAT, como los Foros de Desarrollo Económico Local, talleres de capacitación en género, encuentros de grupos de auditorías sociales, y el Día Mundial de Hábitat.

### **Resultado 3.**

En lo que respecta a eficacia, la experiencia que mejor ilustra el criterio en el Resultado tres es el Mapeo y diagnóstico para la elaboración de Agendas Económicas de la Mujeres, que como actividad se le asignó el 18% de los recursos. La temática de las agendas no está muy explícita en la planificación del proyecto, aunque si existe un informe de la consultora y las entrevistas al Equipo Técnico, también confirman varios elementos. El Proyecto, pone énfasis en la participación activa de las mujeres así como la definición de líneas de acción a nivel local que amplíen el ejercicio integral de sus derechos y su integración plena a la vida comunitaria son particularmente relevantes.

Para ello se promueven e impulsan experiencias prácticas para la generación de estrategias de planificación participativa e incluyente, orientados desde la perspectiva conceptual del desarrollo humano y la orientación metodológica de la indagación apreciativa. En ese contexto, las agendas, tienen el objetivo de mejorar las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación y evaluación participativa del Desarrollo Humano Local y Descentralización, con equidad de género.

La metodología de las agendas implica dos cuestionarios; uno para conocer las necesidades e intereses de las mujeres como guía de trabajo en grupos en donde se identifica las necesidades a nivel nacional, a nivel local o del cantón y a nivel individual en el espacio doméstico; otro para datos individuales y otro para mujeres empresarias. Se puede destacar que en todas estas experiencias tienen muchas demandas en común: empleo, capacitación, acceso a la tierra, acceso a crédito.

Si bien, se logra hacer un mapeo institucional: Estado, Sociedad Civil, que apoyan las iniciativas de las mujeres en las zonas mencionadas, y se logra concluir con 8 Agendas Económicas de las Mujeres, en el nivel local, que pueden ser experiencias demostrativas replicables a nivel nacional, hubieron algunos temas de eficiencia que pueden ser resaltados. Por ejemplo, en las Agendas Económicas de las Mujeres en los Cantones de Cartago, Dota, León Cortés y Tarrazú, la participación de las mujeres que participaron en los PDHL fue muy exigua (Cantón de Dota participaron sólo 5 mujeres que formaron parte del grupo gestor de la elaboración del PHDL; Cantón de Tarrazú indica que sólo participó una mujer, ya que hubo dificultad para la convocatoria; Cantón de León Cortés no hay OFIM y en la pagina 59 no indica cuántas participantes; Cantón de Cartago no hubo acceso abierto a la OFIM, ni se programó entrevista con las mujeres que forman parte de la Comisión de la Condición de la Mujer). En total, se realizaron 8 talleres de 4 horas con la participación de 174 mujeres, en el transcurso de un mes.

En las Agendas Económicas de las Mujeres en los Cantones de Esparza, Garabito, Santa Cruz y Cantón de Flores, no se indica cuántas personas participaron en los talleres, no hay un listado de participantes en los talleres, ni sus cualidades, ni el perfil de las mismas. Deja como productos, para cada Cantón, las propuestas y estrategias de gestión para cada Agenda, exceptuando la del Cantón de Flores que solo indica estrategia de Seguimiento, pero queda duda de si se realizó o no el Taller en ese Cantón o solo entrevistas y ¿a quiénes? Importante destacar que no se realizó una contextualización por cantón respecto a datos actualizados de empleo, educación, acceso a créditos, vivienda, y otros segregados por sexo, que puede ser útil para comprender más el entorno en el que viven estas mujeres. Con excepción de Esparza que si presenta algunos datos, incluso un FODA incompleto ya que no incluye Fortalezas ni Oportunidades.

Se añade como dato importante que en esta consultoría se da la dinámica de comentarios entre las participantes de donde se extrae mucha más información y en donde si hacen alusión a las necesidades de atención en educación formal, redes de cuidado para sus niñas y niños. Los diagnósticos para elaborar las Agendas no evidencian situaciones particulares como, por ejemplo, en la Zona de los Santos la situación de las mujeres migrantes, particularmente nicaragüenses y mujeres Ngäbes (Guaymies) procedentes de la frontera con Panamá. Tampoco contemplan los diagnósticos ni las agendas aspectos relacionados con el trabajo reproductivo. Las Agendas no concretan un Plan de Acción para la incidencia y gestión de las mismas. Estas Agendas no lograron permear los procesos de PDHL por razones de destiempo y desarticulación al interior del Proyecto.

### 3.4 Sostenibilidad

#### **Resultado 1**

Como bien se ha señalado anteriormente, uno de los factores trascendentes en términos de relevancia y sostenibilidad del Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local, ha sido la promulgación de la resolución **R-SC-1-2009** (L-1-2009-CO-DFOE), por parte de la CGR.

No obstante, la acción de inconstitucionalidad **10-965-0007-CO** (misma que subsume la acción de inconstitucionalidad en igual sentido # 10-02791-0007-CO) interpuesta el 20 de Enero de 2010, por el señor Alcalde de San José, Johnny Araya Monge, pone en entredicho las posibilidades de concreción y “amarre” inter-institucional, toda vez que se argumenta como criterio de oposición a los lineamientos, que éstos son de naturaleza reglamentaria, en temas en donde hay reserva de ley ya *“que impone mecanismos de planificación y coordinación, que regulan la participación ciudadana en el proceso, y obliga a una planificación conjunta, pública local y concertada, que a juicio del recurrente es carente de razonabilidad. Considera que con la norma cuestionada se lesiona la autonomía municipal.”*<sup>22</sup>

El recurso constitucional pone el vilo la ejecutoriedad y observancia entre los gobiernos locales de las medidas de planificación estratégica recurridas, orientadas a brindar una

<sup>22</sup> [www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Boletines/2010/03-2010.doc](http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Boletines/2010/03-2010.doc) (noviembre/2010).

acción coherente y consistente del accionar municipal con los objetivos, planteamientos y requerimientos ciudadanos. Al margen de los conflictos de legalidad, el 50% de los Concejos Municipales de Distrito y un porcentaje similar de Municipalidades (42 de 81, para un porcentaje del 51,85%) disponen de una herramienta construida participativamente, con un umbral de acción que supera el cortoplacismo y transitoriedad de los procesos en función de los ciclos político-electorales, aspecto que cobra especial relevancia ante el advenimiento de nuevas autoridades ejecutivas municipales, las cuales contarán con un insumo de invaluable cuantía del cual no dispusieron sus antecesores.

Mención aparte merece la movilización ciudadana e implicación de un considerable grupo de personas en los procesos de gestión de gobierno municipal y el desarrollo local, generada a partir de los proyectos de planificación participativa y auditorías ciudadanas operadas. En buena medida, una fuente alternativa de sostenibilidad extra institucional del proceso, corresponde a dicha capacidad socio-comunitaria, en tanto tenga la pericia de apropiarse y dar continuidad al proceso; experiencias como la del EGL del cantón de Limón, nos dan certidumbre de un fortalecimiento de capacidades y calidades de la ciudadanía activa; conviene fomentar redes de intercambio y difusión a efecto de mantener en ebullición los activos de ciudadanía catalizados con el Proyecto.

En cuanto a las Auditorías Ciudadanas, un factor que dificulta su integración dentro de la institucionalidad, en aras de brindar sostenibilidad a la iniciativa, responde a la ausencia de una “cultura” de efectiva rendición de cuentas entre las autoridades y funcionarios públicos, antes bien, podrían ser programas auspiciados por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y de la sociedad civil tales como la propia CEDAL, Red de Control Ciudadano y Transparencia Internacional, entre otras, las que podrían brindar asidero y continuidad a la propuesta.

Las insuficiencias orgánicas en el ámbito estatal, impiden que la Defensoría de los Habitantes y la CGR, temáticamente llamadas a brindar posibilidades de sostenibilidad, brinden abrigo a desarrollos de esta naturaleza, la posible implicación con estas entidades pasa por un cambio de enfoque y de legislación, que en el caso de la CGR, facultara a ampliar la lógica fiscalista de su accionar, en el mismo sentido, podrían “tejerse” algún tipo de alianzas con las Auditorías Internas Municipales.

A escala municipal, los Concejos de Distrito, en su modalidad ampliada ofrecen una buena alternativa, en vista a las competencias facultativas que el Código Municipal brinda a dichas instancias en su artículo 57, incisos e), f) y g), que los habilita como espacios de participación y coordinación inter-estatal, estableciéndose como el punto de encuentro entre representatividad política y participación socio-comunitaria.

En el corto plazo, con la finalidad de fomentar e incubar la aparición de mecanismos de control ciudadano, se visibilizan articulaciones con el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local, constituido a partir de un Proyecto homólogo financiado por el FOMUDE, y suscrito con la Universidad Estatal a Distancia (UNED); instancia formativa que desarrollará procesos de capacitación orientados a las nuevas autoridades municipales electas, entre ellos Concejales de Distrito, durante el año 2011.

La principal fuente de sostenibilidad fáctica, vendría dada por lo establecido en el artículo 14 de la nueva Ley de “Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” N° 8801 de abril de 2010, el cual literalmente dice:

*“Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley.”*

Uno de los productos “colaterales” al Resultado 1 del Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Municipales para la planificación del Desarrollo Humano Local, fue el proceso relacionado con la creación e instalación de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional.

Originalmente creados bajo la figura de Decreto Ejecutivo, con la promulgación de la Ley de “Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades,” se erigen como espacios legítimos, cuya finalidad de acuerdo con el artículo 18 de la supracitada normativa, se explicita en los siguientes términos:

*“...una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local. Los consejos serán presididos por la Alcaldía de cada municipalidad.”*

La plena entrada en vigor de lo planteado en la legislación, sólo será efectivo a partir de procesos de articulación concretos, surgidos en el marco de necesidades y espacios regionales, que demanden de una política pública eficiente y consistente; la ejercitación práctica de una eficiente coordinación interinstitucional demanda el abandono de paradigmas tradicionales y posiciones “institucionalistas” sectarias. Por lo expuesto, es imprescindible generar un proceso de sensibilización y capacitación que induzca al alineamiento y fijación clara de límites y competencias en el marco de la transición promovida legalmente.

De igual forma, se prevé una necesaria coordinación con Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local de la UNED, ya mencionado, el cual ejecutará el Módulo: Concejos Cantonales de Coordinación Institucional, durante el primer semestre de 2011, todo ello dentro de la acción educativa. Capacitación al sector público vinculado con el quehacer municipal y desarrollo local,” atinadamente dirigida a *funcionarios de la administración pública nacional que desempeñan labores local y/o regionalmente.*

## **Resultado 2:**

En cuanto a la sostenibilidad del Resultado 2, en lo que respecta a los observatorios, las perspectivas son mixtas. Por un lado, si bien tanto el observatorio nacional como la Red de observatorios tienen el respaldo de las diferentes partes involucradas (FOMUDE, IFAM,

MIDEPLAN, Federaciones), el resultado del ejercicio de evaluación muestra cierto nivel de incertidumbre en cuanto a las perspectivas futuras de los observatorios. Varios factores tanto en el diseño y la ejecución del Proyecto, como también en la capacidad instalada institucional de los observatorios, inciden en las perspectivas de sostenibilidad.

Si bien el Documento de Proyecto, explícitamente resalta el tema de la sostenibilidad para los tres resultados, en la gestión y ejecución del Proyecto el tema tiende a ser más implícito que explícito. Está claro que los observatorios, como proceso, tienden a consolidarse e institucionalizarse en el mediano y largo plazo. Pero también, la falta de un abordaje más estratégico en la implementación del Proyecto ha sido un factor importante. Los retrasos burocráticos y de pagos, implicó desajustes en la programación y cronograma de actividades, incrementando el enfoque hacia lograr resultados y desplazando el tema de la sostenibilidad a un segundo plano. Se invirtió mucho más tiempo en las fases de consulta y estructuración de los observatorios, que en la fase de consolidar su capacidad y potencial. La falta de una “conversación” continua y estratégica entre los dos equipos técnicos del Proyecto, y con los socios, también afectó un abordaje más estratégico.

En el documento de proyecto se puso bastante énfasis a la sostenibilidad, apostando a que las instituciones socias, en este caso el IFAM y las Federaciones, podrían sostener los observatorios a través de aportes o cuotas de sus presupuestos operativos anuales. Adicionalmente, se esperaba que los socios pudieran gestionar recursos adicionales nacionales y/o locales y generar recursos propios y/o que obtuviera igualmente apoyos del sector privado. De igual forma, para garantizar la autonomía de los observatorios, era importante que los recursos humanos instalados en los observatorios pudieran sostenerse, mediante las aportaciones financieras por servicios prestados a las municipalidades y las instituciones nacionales. Si bien el IFAM realizó acuerdos de su junta directiva y planes de trabajo, así como designó tanto personal técnico y espacio físico para el observatorio, no queda claro, si el IFAM o las federaciones tienen la voluntad política y/o la capacidad para apropiarse de los Observatorios como herramientas, o si cuentan en este momento con las capacidades para manejarlos e institucionalizarlos. Por ser el ente rector del sector, el IFAM puede que esté en mejores condiciones políticas para darle sostenibilidad al observatorio nacional, aunque como se mencionó anteriormente, la situación financiera del IFAM puede que determine el espacio de maniobrabilidad que tiene para consolidar el funcionamiento del observatorio y articular la red de observatorios.

Si bien se destaca, el mensaje siempre claro por parte de ONU-HABITAT de que las Federaciones aporten una contraparte financiera y/o técnico-profesional para la operacionalización de los observatorios, en la práctica las Federaciones tienen muy poco margen de maniobrabilidad para contribuir al esfuerzo. Las necesidades técnica y operativas, como la contratación de estadísticos, al menos por medio tiempo, a efecto que contribuyan a procesar la información generada por el Observatorio u otros técnicos lamentablemente no pueden ser asumidas por las Federaciones en este momento, restándole posibilidades de sostenibilidad y pertinencia. En este sentido, un indicador de eficiencia también puede ser la capacidad adquirida por las Federaciones para implementar y dinamizar los cuatro Observatorios locales.

Por otro lado, la idea de ubicar físicamente el Observatorio Nacional en el IFAM fue acertada, aunque no queda claro todavía el nivel de apropiación por parte del IFAM o su visión prospectiva del observatorio Nacional y articulación con los observatorios locales. De igual forma, no hay suficiente evidencia para determinar desde el IFAM cómo se seguirá manteniendo y fortaleciendo las capacidades técnicas del observatorio nacional y los observatorios locales, y en particular en materia de establecer algún tipo de acuerdo con universidades y otras instancias similares. Para asegurar que los observatorios sean un instrumento estratégico y relevante, y cumplan su función no solo de dar apoyo a las políticas públicas y la gestión de descentralización y gobernabilidad local, y generar información y conocimiento que sea de utilidad para el gobierno, la ciudadanía y la sociedad civil. En tal sentido, los observatorios de descentralización tienen que constantemente fortalecer su capacidad de generar, recopilar y analizar información, de producir y estimular la generación de conocimiento y de difundir ampliamente la información y el conocimiento.

Adicionalmente, si bien la idea de contar con una Red de 4 Observatorios Locales también podía tener su mérito, hubiese sido mucho más estratégico primero fortalecer el observatorio nacional, y desde esa plataforma articular los observatorios locales. En ese caso, el esfuerzo de asistencia técnica, además dado el corto tiempo del proyecto, no hubiese sido fragmentando. De igual forma, si bien escoger que los observatorios locales estén ubicados en el seno de las Federaciones Municipales, puede que tenga suficiente mérito particularmente si en efecto actúan como instancias articuladoras y favorecedoras del asociativismo municipal. En la práctica, sin embargo, la realidad institucional de algunas de las federaciones es precaria.

En algunos casos, las federaciones no cuentan con condiciones de infraestructura (por ejemplo en Cartago las instalaciones actuales son prestadas por la Municipalidad). Por otro lado, parece que los esfuerzos de abogacía, sensibilización no fueron suficientes efectivos, pues en algunas federaciones temas de observatorio y lo que implica no generan mayor atractivo entre las autoridades políticas municipales, debido a que no generan réditos políticos, como obras públicas. Continuar sensibilizando a los miembros del Consejo Directivo de la Federación respecto de la relevancia del tema. Asimismo, en algunas federaciones a pesar de las capacitaciones todavía existe falta de visión dentro de los administradores municipales sobre la importancia y trascendencia de observatorios como instrumentos estratégicos.

La situación administrativa y operativa de las federaciones es diversa. En el mejor de los casos, hay suficiente personal administrativo, pero en la mayoría de las situaciones, el personal técnico es limitado para llevar a cabo las actividades estratégicas de un Observatorio. En los casos donde hay personal técnico, el conocimiento sobre temas de descentralización y gobernabilidad local son escasos. Con frecuencia, el clima organizacional reinante en las Federaciones impide que se dé primacía a los criterios técnicos por sobre temas de índole política. Tampoco existen equipos y/o contrapartes técnicas a nivel de las Municipalidades miembros de la Federación, que realicen revisión, validación y/o realimentación de las informaciones básicas que deberían generarse a nivel de los observatorios.

Parecería que dado el tiempo limitado, y los retrasos respectivos, no se pudo invertir más tiempo en fortalecer las capacidades técnicas y financieras tanto en el IFAM como en las federaciones. Tampoco hubo suficientes conversaciones dentro del Proyecto y entre el Proyecto y sus contrapartes y socios sobre la sostenibilidad como un factor de más largo plazo, que requiere cambios en el comportamiento y actitudes humanas. Por ejemplo, en los procesos de auditoría social, donde los observatorios pueden jugar un papel catalítico de cambio.

Algunos datos básico de entrada (una línea de base por ejemplo), podrían haber colaborado en el monitoreo y análisis de cambios en el comportamiento humano, que también podría servir para enfocar mejor los esfuerzos de capacitación dirigidos a personal clave de los observatorios (oficiales electos y personal administrativo), líderes de organismos no-gubernamentales y sociedad civil e integrar algunas de las actividades del Proyecto dentro de políticas nacionales. Los observatorio, si bien han producido algo de información y datos, no se han posicionado todavía como los instrumentos estratégicos como se habían concebido originalmente. Debería haber un informe Anual sobre el Estado de la Descentralización, pero a la fecha de cierre de la evaluación dicha publicación no ha sido concluida. Y también al cierre de la evaluación se estaba finalizando la elaboración de la propuesta de multiplicación de las experiencias piloto de observatorios.

### **Resultado 3**

Para el Resultado 3, las asesorías técnicas y seguimiento a 5 experiencias piloto que utilizan instrumentos para la promoción de la equidad de género, a la cual se le asignó el 12% de los recursos, ilustra algunas lecciones en el tema de sostenibilidad. Para el Proyecto las experiencias piloto para la equidad de género son aquellas que reúnen en un territorio diversas prácticas para la equidad en el ámbito municipal. Se trata de experiencias reconocidas por diversos actores estratégicos que las identifican, se interesan en ellas y las asumen como un potencial para mejorar la gestión integral del municipio con equidad de género. En el marco de este componente se promovió el apoyo a cinco procesos de gestión local que sirven de experiencias demostrativas e inspiradoras para otros municipios y regiones.

Debido a que las experiencias identificadas no habían alcanzado solidez al momento de su identificación, fue necesario plantear una estrategia de fortalecimiento para la equidad de género. La estrategia se basa en la promoción de habilidades, conocimientos y destrezas a nivel de los diferentes actores y actoras en los territorios/municipios seleccionados para potenciar procesos desde la innovación y con perspectivas de transmisión y apropiación de conocimientos.<sup>23</sup>

El Proyecto indagó en algunos instrumentos que dieran pautas sobre criterios básicos en municipios que impulsan la equidad de género. Basados en el *Autodiagnóstico del*

---

<sup>23</sup> El Proyecto pretende trascender y complementar, en la medida de lo posible, los procesos de capacitación y asesorías que generalmente privilegian una transmisión de conocimientos vertical; apostando al saber de los equipos técnicos en articulación con el conocimiento y experiencia enriquecida de los y las actoras que participan en la generación y apropiación del saber.

*Municipio Promotor de la Equidad*<sup>24</sup>, se han identificado diez indicadores de equidad que evidencian que un municipio tiene resultados concretos en este tema: (i) Derechos de las Mujeres, (ii) Planificación Municipal, (iii) Presupuestos sensibles al género, (iv) Promoción de la Ciudadanía y Participación de las Mujeres, (v) Atención y Prevención de las Violencias de Género, (vi) Fomento al empleo productivo y al autoempleo de las mujeres, (vii) Cultura, Recreación y Deporte, (viii) Atención a mujeres indígenas y afrodescendientes, (ix) Institucionalidad de Género, (x) Articulación con entidades nacionales e internacionales.

Se retoma este instrumento como punto de partida para las experiencias piloto, la idea es que los municipios puedan identificar aquellos indicadores que están tratando de impulsar, los logros que pretenden alcanzar y la forma en que lo están llevando a cabo. Una experiencia piloto puede potenciar uno o más indicadores para la equidad, así como otros productos de estrategias o actividades que promuevan el enfoque de género.

Vale señalar que los municipios pueden proponer nuevos indicadores que enriquezcan la perspectiva de género en su quehacer. Los indicadores planteados se convierten en el mínimo que un municipio promotor de equidad debe alcanzar. Tomando en consideración el instrumento señalado, se procuró fortalecer en cada una de las cinco Experiencias Piloto seleccionadas, algún o algunos indicadores que promovieran la equidad.

Algunas lecciones que deja esta actividad en relación a la sostenibilidad serían: avanzar en la transversalización de género en el quehacer municipal parte de un trabajo a nivel personal (subjetividades) y de incidencia en el ámbito municipal la sensibilización y capacitación se convierten en tarea continua, y si no se permea la subjetividad es muy difícil lograr cambios significativos en los niveles operativos y políticos si se logra que el mismo personal municipal sea el que plantee acciones de incorporación de género en sus distintas áreas, existen mayores posibilidades de que se asuma como un enfoque que genera un valor agregado a la gestión municipal, con resultados más sostenibles.

La generación de instrumentos para la incorporación del enfoque de género es fundamental para concretar su aplicación en el ámbito municipal. De igual forma, abordar la participación ciudadana desde la perspectiva de género abre posibilidades de participación en espacios que no se contemplaban como competencia municipal, por ejemplo, los presupuestos participativos y observatorios con enfoque de género.

Si bien la metodología utilizada, particularmente el *Autodiagnóstico del Municipio Promotor de la Equidad de Género* es algo que debe ser destacado, para el tema de sostenibilidad también es importante el hecho de haber producido un documento de valoración de las experiencias pilotos ejecutadas, que sirve como referente metodológico para demostrar que hay diferentes formas de abordaje y de incorporación del enfoque de

---

<sup>24</sup>INSTRAW/AECID (2008) Massolo et al. Autodiagnóstico del Municipio Promotor de la Equidad de Género. Esta no es un herramienta totalmente original, sino que está inspirada en la Agenda “Desde lo Local” que es un programa y una metodología desarrollada en México por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Fortalecimiento y el Desarrollo Municipal (INAFED) México, con el apoyo del PNUD-México.

género en el quehacer municipal (Ayales Cruz, 2009). También importante resaltar las posibles o potenciales buenas prácticas, que en este caso son Talamanca y Heredia, que se pueden replicar en otros cantones del país y afuera del país.

### Resultados Obtenidos y Adicionales Relacionados con Alcance y Obstáculos para el Logro de los Mismos

Experiencia	Resultado esperado	Alcance	Obstáculos	Resultados adicionales
Municipalidad de Heredia	Planificación municipal con enfoque de género en Heredia: experiencia de incorporación de género en proceso de Presupuestos participativos.	Las autoridades y el personal municipal, cuentan con instrumentos (Plan de Desarrollo Estratégico, Reglamento de Presupuestos Participativos) que incorporan acciones e indicadores en materia de equidad de género.	No se identifican obstáculos.	Se cuenta con una Política Municipal de Igualdad y Equidad de Género con su respectivo plan estratégico.
Municipalidad de Puriscal	Inclusión de la perspectiva de género en el Plan Cantonal de Desarrollo	Se cuenta con un Plan Cantonal de Desarrollo transversado desde la perspectiva de género.	No contar con una instancia administrativa-técnica municipal que asumiera el tema de género en la Municipalidad.	Diseño y propuesta de instauración de una Unidad Técnica responsable del tema de género.
Municipalidad de Flores	Fortalecimiento de capacidades de participación ciudadana y emprendedurismo incorporando el enfoque de género en ambas iniciativas (Bolsas y auditorías)	Fortalecimiento de capacidades de participación ciudadana y emprendedurismo incorporando el enfoque de género en ambas iniciativas.	Grupos productivos seleccionados capacitados en el tema de género y organizaciones.	Flores fue el cantón donde se desarrollaron varias acciones para fortalecer el trabajo en pro de la igualdad y la equidad de género y el desarrollo empresarial de las mujeres: agenda económica local, bolsas de proyectos y auditoría ciudadana con enfoque de género como experiencia piloto. El alcance de
			No se integró la perspectiva de género de forma transversal ni en las bolsas de proyectos ni en las auditorías ciudadanas. No obstante sí se desarrolló de manera paralela.	

<b>Municipalidad de Talamanca</b>		todas estas experiencias que se ejecutaron de manera casi simultánea, será de impacto tanto a nivel municipal como del propio municipio.		
	Transversalización del Enfoque de Género en el quehacer municipal.	El gobierno local cuenta con un documento de Política institucional para la igualdad y la equidad municipal, que además de incorporar el enfoque de género, incorpora también el enfoque transculturalidad. Este documento plantea orientaciones generales y específicas para los diferentes grupos étnicos que conviven en el cantón, convirtiéndolo en un modelo único y repetible.	El atraso con los desembolsos cortó el proceso acompañamiento presencial para la elaboración del Plan de Acción de la Política. Lo que obligó a limitar la asesoría vía medios electrónicos.	En Talamanca: además de la elaboración, negociación y aprobación de la Política de género municipal, se logró la representación de la diversidad cultural de las mujeres de la zona, que se unieron para impulsar la iniciativa e incorporar intereses y necesidades propias.
<b>Observatorio de la Federación de Municipios de Guanacaste</b>	Transversalización de género en la iniciativa de Observatorio.	El alcance de esta experiencia se limitó a incorporar algunos indicadores de género y establecer las condiciones para que poco a poco se logre la transversalización del enfoque de género en la iniciativa del Observatorio.	La resistencia técnica y personal para incorporar el enfoque de género de manera transversal.	En Guanacaste, previo a la elaboración de la propuesta de indicadores de género con el fin de alimentar el observatorio se hizo un breve diagnóstico con enfoque de género en cada cantón.

Queda claro también que la debilidad con que se fue incorporando el enfoque de género en algunas iniciativas durante el inicio del proceso de ejecución, puede afectar adversamente su sostenibilidad. De igual forma, carencia de instancias dentro de la municipalidad que asumieran un rol protagónico como contraparte y sirviera, por lado de resorte de la experiencia y por otro, como instancia de sostenibilidad. No se logró la ampliación de la participación ciudadana en algunos casos. El tiempo de realización de las experiencias no fue el suficiente como para que localmente, se diera una apropiación plena de la misma, lo que afecta, en algunos casos, su sostenibilidad. Las experiencias piloto son replicables individualmente, no como un paquete, pues no se logró construir un hilo conductor de las

mismas, más allá de la incorporación del enfoque de género en experiencias de impulso del desarrollo local y del fortalecimiento de las instancias a cargo de promover la gestión transversal del enfoque de género adentro del gobierno local.

## **Sección 4: Conclusiones y Recomendaciones**

### 4.1 Conclusiones

#### *Generales*

- En general, el Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica, ha podido contribuir a promover la comprensión, planificación y la evaluación del desarrollo humano local y la descentralización, tanto entre funcionarios y ciudadanos.
- El Proyecto logro promover procesos de planificación y presupuestación participativos, que en un número significativo de casos no solo mejoraron la disponibilidad de información para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones sino también el involucramiento de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil. El nivel de apropiación entre los municipios que participaron no fue homogéneo.
- Por primera vez, más del 50% de gobiernos locales en Costa Rica cuentan con líneas de base sobre las condiciones de desarrollo humano en ámbito local, visiones prospectivas de necesidades y prioridades, y un inventario de potencialidades que pueden ser utilizadas para promover el desarrollo económico local.
- El Proyecto ha logrado asentar las bases para que funcionen el Observatorio Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Humano y una Red de cuatro observatorios locales.
- El Proyecto en general también promovió la equidad de género y el liderazgo de las mujeres a nivel local. Se ha producido varios productos sobre temas económicos, políticos y de gestión local, que ofrecen valiosa información y referencias metodológicas, conceptuales y prácticas para seguir empujando una agenda de equidad de género y el liderazgo de la mujeres en al ámbito local de Costa Rica.
- Varios productos y procesos tangibles producidos por el proyecto a lo largo de la vida del proyecto, solo para mencionar algunos como los planes locales de desarrollo humano y los planes estratégicos, las auditorias ciudadanas, la guía de autoformación para comisiones municipales de la condición de la mujer, el apoyo a la conformación de la red de mujeres municipalistas, el seguimiento y sistematización de 5 experiencias piloto que utilizan instrumentos para la promoción de la equidad de género en el ámbito local, y el manual para la planificación del desarrollo humano local, y otros de un valor más intrínseco producto del proyecto y su articulación con un gran número de actores, sirven como base no solo para replicar y ampliar la experiencia, sino también para

asegurar la sostenibilidad, consolidación e institucionalización de los procesos y las prácticas logradas.

- Los EGL lograron afianzarse mejor y potenciar su rol en aquellos casos donde las Municipalidades estuvieron más involucradas y comprometidas.
- Más allá de los números y los productos tangibles, que individualmente y colectivamente son resultados del Proyecto y agregan valor al conocimiento y al potencial multiplicador, y también alimentan los criterios de evaluación seleccionados (relevancia, efectividad, eficiencia, y sostenibilidad), es importante mencionar que estos productos no son fines en sí mismos, sino más bien medios, que pueden ser apropiados por distintos actores.
- Dado el entorno y contexto del tema de descentralización y gobernabilidad local que está cada vez más efervescente en Costa Rica, la mayoría de los productos y procesos del Proyecto tienen relevancia y pueden generar valiosos insumos para el debate constructivo.
- Tanto el PNUD como ONU-HABITAT están altamente comprometidas para darle continuidad a estos procesos.

#### *Gestión del Proyecto*

- En retrospectiva, el marco general del Proyecto debió responder a una lógica de un Programa más articulado.
- La falta de comunicación, articulación y conversación estratégica entre implementadores, no solo restó potencial de impacto y sostenibilidad, sino que recargó de actividades ciertas poblaciones meta y afectó adversamente en algunos aspectos la efectividad y eficiencia.
- Si bien la asignación de actividades entre las dos agencias de Naciones Unidas involucradas (PNUD y ONU-HABITAT) en la ejecución del Proyecto, encontró idoneidad en las ventajas comparativas y especializaciones de cada una, en la práctica también esa división de trabajo generó poca articulación y limitada interdependencia entre ambas agencias lo cual restó mayor fortalecimiento y sostenibilidad a los resultados.
- De igual forma, hubo recurrentes dificultades para integrar las dinámicas de ejecución en pro de los resultados, pues algunas respondían a una lógica y objetivos de alcance nacional (observatorios, agenda de equidad de género), y otras a una lógica y objetivos de carácter cantonal (Planes de Desarrollo Humano cantonales, bolsas de proyectos, auditorías ciudadanas y experiencias piloto en género).
- Algunos obstáculos que se presentaron en la ejecución del proyecto y que, afectaron en cierta medida el alcance de los resultados, son el retraso provocado en los trámites de

aprobación de la prórroga del Proyecto, la expectativa que generó la posible asignación de recursos adicionales bajo la figura de “imprevistos,” así como los trámites para desembolsar pagos. Esto generó significativos desajustes en la programación y ejecución del proyecto; incrementado los riesgos para la consecución de objetivos y productos de acuerdo a los tiempos programados y requeridos.<sup>25</sup>

- El Comité Directivo y el Comité Técnico del proyecto pudiesen haber tenido un papel más activo y/o preponderante en la orientación política, en particular durante el cambio de gobierno. El Comité Técnico fue activo y proporcionó orientaciones técnicas importantes al inicio del Proyecto, pero la misma dinámica del proyecto no permitió mantener esa intensidad a lo largo del Proyecto.
- La Dirección Nacional de Proyecto, instalada en MIDEPLAN, tenía un rol articulador entre la dirección política y la orientación técnica del Proyecto. Era la figura sobre la cual gravitaban los procesos y, por ende, el “pivote” sobre el cual se generaban articulaciones sustantivas. En la práctica, si bien la mayoría de los entrevistados reconocieron que la Dirección Nacional logró brindar el apoyo necesario a varios aspectos del Proyecto, de igual forma su rol articulador fue menos percibido debido entre otros a la carencia de un organigrama consensuado.
- A pesar de estos aspectos clave de gestión, la mayoría de los productos y procesos del proyecto fueron logrados. Aunque también se pudo evidenciar, que varios de estos aspectos de gestión afectaron adversamente la eficacia, eficiencia y sostenibilidad en los tres resultados.

### *Resultados*

- El Resultado 1 presenta una elevada concentración presupuestaria y operativa y coloca al PNUD como el principal protagonista, en tanto que el Resultado 2 demuestra la misma tendencia respecto de ONU-HABITAT. Es el Resultado 3, que exhibe una más equilibrada distribución presupuestaria-operativa, y relativamente es donde se pueden encontrar mayores articulaciones y sinergias, una intervención más unívoca-congruente de los procesos de cara a las poblaciones beneficiarias.
- La metodología de “indagación apreciativa” utilizada en las diversas acciones entrelazadas con la concreción del Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local, se valora como el vehículo metodológico apropiado en aras de lograr la participación, respaldo, aquiescencia y aprehensión de la ciudadanía, respecto de las metas y realizaciones que la institucionalidad local, conjuntamente con la sociedad civil y diversos actores del desarrollo local deben construir prospectiva e integralmente.

---

<sup>25</sup>Se debe reconocer que se hizo el esfuerzo fortalecer la gestión del proyecto con la contratación de un Gerente de Proyecto, cuyo principal trabajo era el de facilitar los procesos administrativos. Adicionalmente, la cobertura territorial del proyecto y multiplicidad de actores exigía un alto grado de fluidez y versatilidad administrativa. La figura del Gerente logro darle estabilidad al control-financiero-contable, cuya complejidad fue acrecentada por la triple convertibilidad monetaria que el proyecto implicaba.

- La mediación pedagógica y productos generados a partir de dicho paradigma metodológico, puede considerarse como uno de los factores que permitieron alcanzar el alto grado de cumplimiento en el Resultado 1. Asimismo, la celeridad de ejecución, provocada a raíz de la ajustada programación y amplia cobertura geográfica del Proyecto, generó que una elevada cuota de responsabilidad, en términos de la producción y calidad de los insumos, descansara en las habilidades/destrezas del recurso humano responsable de los procesos de facilitación.
- Las acciones constitucionales interpuestas en relación con la aplicabilidad de la resolución **R-SC-1-2009** (L-1-2009-CO-DFOE), debilitan la implementación formal de los Planes dentro de la cultura organizacional municipal y en frente de la CGR, empero, la efectiva asimilación y encadenamiento con el accionar y planificación de la gestión municipal, pasa por el grado de aprehensión y porosidad que logró incubarse en los equipos técnicos municipales y equipos de gestión local. En la medida que se valore la utilidad de las diversas herramientas ofertadas, será el propio funcionariado municipal, en el plano institucional, y la sociedad civil con un mayor posicionamiento y concienciación de sus metas y aspiraciones, las que cimentaran los valores-prácticas del desarrollo humano participativo en la cultura organizacional municipal y comunal.
- En cuanto a las Bolsas/perfiles de proyectos, es importante al iniciar el proceso considerar la necesidad de contar con una organización (no solo cooperativas y asociaciones, sino también entidades de micro-crédito) que se apropie y le dé seguimiento a la implementación del perfil. Por otro lado, el respaldo de las municipalidades al proceso de la formulación e implementación de los perfiles, tanto en el aspecto técnico como político y financiero, incide en la sostenibilidad de la iniciativa.
- Las Auditorías Ciudadanas, se revelan como iniciativas de relevancia, en un contexto marcado por la subsecuente apertura de espacios de participación ciudadana y verificación de las políticas públicas locales. La efectividad y sostenibilidad de experiencias futuras en este ámbito, implica pensar también en una estrategia de cambio de comportamiento. Por otro lado, las potencialidades y sostenibilidad de estas actividades fueron afectados entre otros factores por la ambigüedad conceptual de los beneficiarios respecto a la materia, la indeterminación de un marco jurídico adecuado para su aplicación en la administración pública local, además de una notoria carencia de cultura ciudadana al respecto.
- El proceso de apoyo a los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI), se constituyó como la actividad más “difusa” y con menor grado de asimilación dentro del Resultado 1. No obstante, en términos de sostenibilidad y permanencia, se concibe como el más consolidado, dado el respaldo por vía legal que sustenta su instalación, así como las competencias adicionales que les brindó el Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Decreto Ejecutivo N° 36004-PLAN.
- Los observatorios fueron concebidos como foros permanente, virtual y no virtual, donde distintos actores y sectores puedan tener un espacio de dialogo, discusión e

intercambio sobre políticas en temas de gobernabilidad local y descentralización. En tal sentido, la conceptualización del “observatorio” como uno de los componentes del Proyecto, tenía relevancia al momento de iniciar el Proyecto en Mayo 2008, y sigue teniendo relevancia al cierre del Proyecto en Octubre 2010. Sin bien la estrategia del Proyecto contemplaba la creación no solo de un Observatorio Nacional para la Descentralización, sino también la creación de una Red de cuatro Observatorios Locales, aun si solo se hubiera planteado como objetivo el Observatorio Nacional la idea aun tendría relevancia.

- En general, los procesos de descentralización y gobernabilidad local son complejos, porque implican en muchos casos no solo la distribución del poder político, sino también una re-distribución de recursos, y por ende el debate se genera en la arena política. Por ello, en general los procesos de descentralización requieren amplios espacios de diálogo e interacción entre los diversos actores interesados. De ahí que la relevancia del Observatorio se justifica principalmente porque el debate y la discusión sobre temas de gobernabilidad local y descentralización no solo se han profundizado en Costa Rica en los últimos años, sino que también la demanda de conocer más sobre la temática se ha profundizado e intensificado.
- La idea de un observatorio nacional y de la red de observatorios fue y es relevante para el contexto de Costa Rica, en el marco de la implementación del proyecto, su potencial y efectividad fueron afectados adversamente por varios factores internos y externos a la gestión del proyecto.
- Se tiene que reconocer el esfuerzo monumental por parte del proyecto, para determinar los requisitos y las instalaciones de los 5 observatorios, y también para establecer las condiciones de ubicación física y el establecimiento de los distintos comités. Aunque, se tendrá que trabajar mucho más en la consolidación del funcionamiento de los observatorios y su sostenibilidad e institucionalización. El marco de tiempo del proyecto no fue suficiente, quedando pendiente un sin número de actividades clave, particularmente para reforzar la capacitación a funcionarios del observatorio, a autoridades locales y a usuarios y para que los observatorios empiecen a utilizar todo los insumos y herramientas para generar más datos y análisis imparcial que pueda servir como insumos para el debate y el dialogo y construcción de políticas públicas locales.
- Exceptuando el caso específico de FEDEMSUR, no se logro articular ni encontrar sinergias de trabajo dentro del proyecto para que el tema de observatorios pueda ser visto mucho más estratégicamente como un medio enmarcador de todas las otras actividades del Proyecto (del Resultado 1 y 3).
- El IFAM conceptualmente tiene todo el potencial de ser el lugar más adecuado para un Observatorio Nacional sobre Descentralización, no solo hubo lentitud en esa determinación, sino también que el mismo IFAM continua en un proceso importante de reorientación y fortalecimiento institucional, lo cual dificultó mayores compromisos institucionales. Queda claro que el Observatorio Nacional debe estar en el IFAM; lo que está aún incierto es si en efecto el esfuerzo del Proyecto fue suficientemente

eficiente para fortalecer la capacidad institucional del IFAM para liderar y dinamizar el Observatorio Nacional, y articular y fortalecer la Red de Observatorios Locales.

- La idea de contar con una Red de 4 Observatorios Locales tiene su mérito, dada las limitaciones de tiempo, hubiese sido mucho más estratégico primero fortalecer el observatorio nacional, y desde esa plataforma articular los observatorios locales. En ese caso, el esfuerzo de asistencia técnica, además dado el corto tiempo del proyecto, no hubiese sido fragmentando.
- Escoger que los observatorios locales estén ubicados en el seno de las Federaciones Municipales, puede que tenga suficiente mérito particularmente si en efecto actúan como instancias articuladoras y favorecedoras del asociativismo municipal. En la práctica, sin embargo, la realidad institucional de las federaciones es precaria.
- El Proyecto jugó un papel catalítico en cuanto a los observatorios. Aunque es también importante evitar que no se cree un ciclo de dependencia por parte de los observatorios. Esta dependencia puede ser creada en particular donde las capacidades institucionales son débiles.
- En el Observatorio de la Federación de Guanacaste, se profundizó en el tema de equidad de género, microempresa femenina y experiencia piloto; lo cual da sostenibilidad al enfoque de equidad de género en este observatorio pero no en toda la Red.
- La incorporación transversal del tema de género en el Proyecto fue muy relevante, no solo porque implica la generación de capacidades individuales en torno a las acciones de descentralización y fortalecimiento de la participación ciudadana, sino también porque tiene implicaciones con la generación de condiciones para el empoderamiento económico de las mujeres, la ampliación de su participación local y el impacto que ello genera en la reducción de la pobreza.
- El producto del proyecto, *Avanzando Juntas: Sistematización y Guía Metodológica y Lecciones Aprendidas de las Agendas Locales de Mujeres*, es un resultado y aporte tangible del Proyecto que además cuenta con aportes de socios y contrapartes importantes
- El apoyo a la conformación de la Red de Mujeres Municipalistas (RECOMM), es un buen ejemplo de efectividad.
- En la elaboración de algunas Agendas Económicas de las Mujeres la participación de las mujeres que participaron en los PDHL fue muy exigua.
- La generación de instrumentos para la incorporación del enfoque de género es fundamental para concretar su aplicación en el ámbito municipal. De igual forma, abordar la participación ciudadana desde la perspectiva de género abre posibilidades de

participación en espacios que no se contemplaban como competencia municipal, por ejemplo, los presupuestos participativos y observatorios con enfoque de género.

## 4.2 Recomendaciones

1. Los procesos participativos de planificación y presupuestación en el ámbito local deben seguir siendo apoyados y promovidos.
2. Los productos y procesos tangibles del Proyecto deben ser ampliamente socializados y disseminados, en particular entre las nuevas autoridades electas en Diciembre 2010, y deben ser presentados como insumos para un debate constructivo en temas de descentralización y gobernabilidad local.
3. Las lecciones aprendidas con relación a la gestión, con las características y complejidades de este Proyecto, deben servir de referente y aprendizaje en cualquier intervención futura. Lo anterior a efecto de no vulnerar la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de las acciones y de generar una articulación de actividades más estratégica.
4. En cualquier iniciativa futura de trabajo con gobiernos locales, se debe considerar una etapa de planificación estratégica que permitan ponderar con mayor grado de certidumbre las capacidades reales de operación y el establecimiento de rutas de acción crítica. Este ejercicio, debe constituirse en necesario para que permita visibilizar los mecanismos, alianzas estratégicas y estructuras de gestión más idóneas para operar de cara a la magnitud/condiciones de las diversas tareas comprometidas a desarrollar.
5. Cualquier proyecto futuro que implique trabajo con gobiernos locales, sea para instalar o fortalecer una capacidad, o para promover alguno proceso participativo y/o de desarrollo económico, debe ser concebido y ejecutado de manera integral, secuencial y coherente. En la medida en que las partes de un proyecto estén desarticuladas y/o sean altamente ambiciosas, el costo será adverso en términos de efectividad, eficiencia y sostenibilidad.
6. En lo que respecta a instancias Directivas (Consejos/Comités Directivos, Técnicos y/o asesores), que se establecen para acompañar la implementación de un proyecto con gobiernos locales, deberán tener a lo mínimo protocolos claros de procesos en los cuales se definan, con el mayor grado de precisión, estructuras organizacionales y niveles jerárquicos, grados de inter y co-dependencia, roles y obligaciones de cada uno de los actores y entidades involucradas. Dichos instrumentos, deben constituir una suerte de adecuación/contextualización a las peculiaridades que el entramado institucional costarricense plantea en el ámbito local.
7. Los EGL lograron afianzarse mejor y potenciar su rol en aquellos casos donde las Municipalidades estuvieron más involucradas y comprometidas. De ahí, que es importante repensar la forma de articular los EGL con algunas entidades no-

gubernamentales y/o académicas que posean iniciativas de gestión Local, a efecto de brindar acompañamiento a los miembros de los EGL. Convendría repensar el rol de los EGL como entes promotores de una dinámica de gestión pública local más amplia y más comprometida con los valores del desarrollo humano. La reciente elección de los Concejos de Distrito, en los 473 distritos del país, ofrece una oportunidad de un espacio importante para articular con un socio institucional, que potencialmente podría retomar y darle seguimiento a muchos de los productos del Proyecto.

8. Habría que repensar hacia adelante la estrategia de los observatorios, ponderando por un lado el valor de IFAM como un eje articulador y promotor, y por el otro el continuo fortalecimiento de la Red Observatorios Locales. Para que los observatorios logren ser relevantes y efectivos, deben tener la capacidad de apoyar las políticas públicas de descentralización y gobernabilidad local, de darle seguimiento y evaluación a los procesos y generar información y conocimiento que sea de utilidad para el gobierno, la ciudadanía y la sociedad civil.
9. Más allá de la batería de indicadores, temáticas específicas e investigaciones sobre género, es necesario garantizar que los criterios de igualdad y equidad de género queden incorporados en la estructura organizacional y operativa de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local.
10. Es necesario realizar una evaluación del impacto de varios productos, como los Planes, las auditorías ciudadanas, y la Guía de Autoformación para Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer. Por ejemplo, la Guía de Autoformación para Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer es un producto de muy buena calidad pero es necesario evaluar si realmente logró empoderar a las mujeres de las CMCM que participaron. Una vez hecha esta evaluación de impacto se recomienda replicar esta estrategia con otras CMCM.
11. Se podría realizar una segunda fase de los talleres para dar seguimiento y monitorear los alcances y los logros de los grupos que trabajan con las agendas locales de mujeres y su participación en la gestión local y municipal.
12. Se deben elaborar estrategias de gestión de recursos económicos para impulsar las agendas locales de mujeres y para la elaboración de materiales de divulgación.
13. En procesos futuros, se debería buscar – además del fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres, lo cual continúa siendo un objetivo estratégico principal – el logro de la equidad de género inclusiva.
14. Se recomienda la utilización de lenguaje inclusivo en las publicaciones y materiales utilizados. Por ejemplo, en vez de “mujeres líderes” utilizar únicamente “líderesas;” en vez de “ciudadanos” utilizar “ciudadanía,” “comunidad,” “población;” en vez de “miembros” o “miembras” utilizar “integrantes;” en vez de “los participantes” utilizar “las personas participantes;” y en vez de “microempresarias” utilizar

“mujeres empresarias,” haciendo referencia a que sus empresas son pequeñas pero no minimizarlas.

15. Se recomienda realizar talleres para analizar las modificaciones realizadas al Código Municipal respecto a la transversalización del enfoque de género, por lo menos en todos los cantones donde se desarrollaron PDHLs.
16. Continuar con el apoyo a la RECOMM para su fortalecimiento y posicionamiento en el nivel nacional e internacional, en coordinación con el INAMU.
17. Continuar con el apoyo a las OFIM, en coordinación con el INAMU, particularmente en su capacidad de asumir las nuevas competencias en el contexto de los PDHL y PEM.
18. En cuanto al producto Agendas Económicas de las Mujeres, se recomienda incorporar estas agendas– una vez afinada la metodología para su construcción y gestión – en los procesos de los PDHLs y Bolsas de Proyectos.

## **Anexos**

### **Anexo 1**

#### **Lista de Entrevistados**

1. Luiza Carvalho, Coordinadora Residente de la ONU y Representante residente de PNUD en Costa Rica
2. Lara Blanco, Representante Residente Auxiliar del PNUD en Costa Rica
3. Gilda Pacheco, Oficial del Programa de Gobernabilidad e Igualdad de Género del PNUD
4. Ileana Ramírez, Coordinadora del Proyecto ONU-HABITAT Costa Rica / Punto Focal para Centroamérica
5. Patricia Jiménez, Coordinadora Técnica Actividades ONU-HABITAT
6. Ivannia Ayales. Consultora Género-Coope SoliDar//ONU-HABITAT
7. Marcela Jagger. Experiencias Piloto Género/ONU/HABITAT
8. Adriana Soto. Consultora Auditorías-CEDAL/ONU/HABITAT
9. Flor Seas. Consultora Perfiles Proyectos/ONU/HABITAT
10. Denci Herrera. FEDEMSUR-Observatorio Regional/ONU/HABITAT
11. Carlos Zuñiga, Director Nacional Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica, FOMUDE/MIDPELAN
12. Fabián Solano, Asesor MIDEPLAN
13. Anne Marie Kortas, MIDEPLAN
14. Jorge Wild, Coordinador General Técnico Actividades PNUD
15. Olga Marta Sánchez, Coordinadora Planificación del Desarrollo Humano Local.
16. Florita Azofeifa, Directora Ejecutiva de FOMUDE
17. Gabriel Fernández, Jefe de la Asistencia Técnica Internacional de FOMUDE
18. Dionisio Miranda, Director Ejecutivo IFAM

19. Roberto Gallardo, Ex – Ministro de Planificación (2006 – 2010)
20. Germán Mora, Gerente del Área de Servicios Municipales
21. Rocío Aguilar, Contralora General de la República
22. Gerardo Marín, Área de Fiscalización de Servicios Municipales de la Contraloría General de la República
23. Gerardo Gallardo, Coordinador de la Unidad, Organizaciones Comunales y Desarrollo Local. FOMUDE
24. Andrés Rivera, Gerente Proyecto PNUD, Febrero-Junio 2009
25. Julia Herrera, Consultora, Agendas Económicas de Mujeres
26. Edgar Zamora, Gerente Proyecto PNUD Julio-Diciembre 2009
27. Marta Calvo Venegas, Alcaldesa Suplente, Municipalidad de Escazú, Candidata a Alcaldesa por el PLN, Presidenta de la RECOMM

#### **Municipio de Oreamuno**

28. Marco Vinicio Redondo, Alcalde de Oreamuno y Funcionarios de la Municipalidad de Oreamuno e Integrantes del Equipo de Gestión Local
29. Juan Ramón Coto, Ingeniero Municipal, Oreamuno
30. Hannia, Coordinadora de OFIM, Oreamuno
31. Gustavo Aguilar, Contador, Oreamuno
32. María Auxiladora Granados, Bienes Inmuebles, Oreamuno
33. Mario Gudiño, Área Legal, Oreamuno
34. Lilia Sanabria, Comité Ambiental, Oreamuno

#### **Municipio de Heredia**

35. Jose Manuel Ulate, Alcalde de Heredia y Funcionarias de la Municipalidad de Heredia e Integrantes del Equipo de Gestión Local
36. Estela Paguaga, OFIM, Heredia
37. Jacqueline Hernández, Planificación y Presupuesto, Heredia

### **Municipalidad de Grecia, Participantes:**

38. Carlos Alpízar Bolaños, Miembro de Auditoría Ciudadana Sociedad Civil (SC)
39. Ana Isabel Vega Salas, Equipo de Gestión Local Sociedad Civil (SC)
40. Adiney Segura N., Equipo de Gestión Local, Síndica del Concejo Municipal
41. Margarita Ramírez Arguedas, Sector Comunal
42. Jeff Rodríguez Alvarado, Equipo de Gestión Local (SC)
43. Cristina Céspedes Castro, Coordinadora de Desarrollo Humano de la Municipalidad
44. Raúl Ramírez Huertas, Unidad territorial FOMUDE
45. Víctor Hidalgo Oviedo, Gestor Administrativo de la Municipalidad
46. Isabel Centeno, Equipo de Gestión Local (SC)
47. María Julia Loría González, Equipo Gestión Local- Comité de Seguridad Ciudadana (SC)

### **Auditorías Ciudadanas**

48. Paulina Ramírez Portugués, Alcaldesa suplente de la Municipalidad de Cartago.

### **Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local**

49. Santiago Coto Céspedes, Coordinador Regional San José Rural, 1er. Fase
50. Milena Carranza, Consultora/Facilitadora Santa Bárbara y Puntarenas

### **Proyecto Observatorio Cartago**

51. Carmen Núñez Rivera, encargada del Proyecto Observatorio, Federación de Municipalidades de Cartago

### **Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI)**

52. Esteban Arias Carvajal, Área de Fortalecimiento Municipal MIDEPLAN

### **Entrevista vía skype,, Proceso Observatorio en la Federación de Municipalidades del Sur (FEDEMSUR)**

53. Dobelys Ruíz, Proyecto Sistema de Información Geográfica SIR – SUR - CONARE

54. Patricia Vargas Beita, Ex -Regidora, Ex -Presidenta de la Federación de Municipalidades del Sur (FEDEMSUR)
55. Francisco Lozano, Ex Regidor Municipal, Ex Secretario del Consejo Directivo de la Federación de Municipalidades del Sur (FEDEMSUR)
56. Rebeca Burgos, encargada de coordinación con el Proyecto Observatorio de la región Sur por parte de la Universidad Estatal a Distancia (UNED)

## **Anexo 2**

### **Términos de Referencia**

Consultoría para la Evaluación del Proyecto:  
“Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica”  
**(Proyecto No 63101-PNUD/ F073 ONU-HABITAT)**

#### **1. Contexto y Antecedentes del Proyecto**

Costa Rica es una república constituida en un Estado unitario. En este marco, la organización política administrativa del territorio está dividida en siete provincias (sin competencias), éstas en ochenta y un cantones o municipios y éstos a su vez, en cuatrocientos sesenta y tres distritos. El marco constitucional vigente distribuye el gobierno y la administración territorial entre dos estructuras básicas:

- a) los gobiernos municipales y
- b) el gobierno central y sus instituciones (ministerios, empresas estatales con autonomía, etc)

En sus casi dos siglos de vida independiente, Costa Rica ha ido evolucionando hacia una forma centralizada de organización y gestión del Estado que ha colocado a los municipios en una situación de debilidad democrática e institucional. Tal situación se ha traducido en un perceptible desencuentro entre las instituciones democráticas municipales y la ciudadanía.

Sin embargo, desde hace más de dos décadas, se vienen desarrollando un proceso de reforma del Estado que tiene como uno de sus vértices principales la descentralización del Gobierno Nacional. Paulatinamente, se han trasladado actividades políticas y económicas a los gobiernos locales, entre las que se destacan, el cobro y recaudación del impuesto de bienes inmuebles (1995), la promulgación de un nuevo código municipal (1998), las reformas electorales como la elección directa de las alcaldías y cambios en la concurrencia electoral municipal (alcaldes y alcaldesas y Concejos de Distrito, 2002 (normativa transitoria), la reforma al artículo 170 constitucional que versa sobre la autonomía municipal (2001). Es, precisamente, sobre esta última transformación constitucional que se ha posicionado el tema del transferir un porcentaje del presupuesto del sector público central hacia las municipalidades contra el requisito o compromiso de trasladar competencias (nuevas, complementarias o existentes) a los gobiernos locales. Recientemente, el pasado 4 de mayo se aprobó la Ley General de Transferencias de Competencias del Gobierno Central a las Municipalidades, que orienta el mecanismo gradual y selectivo de transferencia de competencia, legisla sobre la participación ciudadana en la fiscalización de los recursos públicos y presupuestos participativos, así como establece una ruta para la coordinación interinstitucional a nivel local. Cabe también destacar la creación en la presente administración gubernamental del Ministerio de la Descentralización.

Si bien este cúmulo de medidas hace pensar que la descentralización del Estado de Costa Rica ha echado a andar, son muchos los interrogantes que se suscitan porque el marco político-institucional de la descentralización es todavía débil y falta capacidad de gestión de los Gobiernos Locales para conducir el desarrollo local y prestar unos servicios municipales de calidad.

Los Gobiernos Locales costarricenses han hecho un gran esfuerzo en los últimos años para adaptarse a las nuevas realidades económicas y sociales de sus cantones en un mundo cada vez más competitivo y globalizado. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo de modernización política e institucional, es mucho el camino que queda por recorrer para que puedan convertirse en prestadores de servicios de calidad a sus ciudadanos y ciudadanas y se transformen en verdaderos promotores del desarrollo local de sus cantones municipales. En la actualidad, la mayoría de las municipalidades costarricenses carecen de un marco referencial de planificación consensuada, de su desarrollo municipal que oriente tanto su actuar en relación con el desarrollo económico, social y cultural frente a los retos de ese proceso de desarrollo local. Esto hace que las municipalidades no tengan condiciones para ejercer la autonomía y protagonismos necesarios para definir coherentemente su propio marco organizativo o presupuestario y que, a la postre, no sean capaces de romper su dependencia y subordinación de otros actores del Gobierno Central o de entidades nacionales descentralizadas.

Asimismo, las municipalidades no poseen sistemas de información integrados que les permitan conocer de forma global, confiable y pertinente, la situación de su propia realidad municipal y, mucho menos de su cantón. Esto impide la oportuna toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión del Gobierno Local, y, además, la imposibilidad de una efectiva rendición de cuentas o evaluación de los resultados obtenidos.

Por último, existe un divorcio real entre el plano normativo y legal que establece “...*la participación activa, consciente y democrática de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno Local*”<sup>26</sup> y la inexistencia de canales o instancias de participación ciudadana adecuadas a las características económicas, sociales y culturales propias de cada cantón. En este sentido, también queda mucho recorrido por hacer incluir en estos procesos o instancias a gran parte de la población ausente por razones de sexo, edad, étnicas, culturales o socioeconómicas. De entre los sectores marginados de las instancias locales, la mujer constituye el grupo más importante y significativo por representar, como mínimo, el 50 % de la población.

## **2. Descripción del Proyecto**

El proyecto a evaluar se propuso la realización de procesos de planificación participativa en cuarenta cantones; la instalación de un observatorio nacional y 4 observatorios locales, especializados en la temática de la descentralización y del desarrollo local, que mejoran los

---

<sup>26</sup>Cita Artículo 5 del Código Municipal (Ley 7794 de 30 de abril de 1998)

niveles de información para la toma de decisiones en el ámbito, la promoción de la equidad de género y el liderazgo de las mujeres a nivel local.

La definición de estas prioridades se sustentó en un proceso de participación y consulta con los principales actores del régimen municipal (municipalidades, IFAM y entidades de la sociedad civil), y se corresponden con el mandato del Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE) y se hallan recogidos en sus Planes Operativos Global y Anual del 2008.

El área geográfica de su intervención fue nacional y atendió finalmente 38 cantones y 4 Concejos Municipales de Distrito del país con los PCDHL en el Componente 1 del Proyecto; lo que significa que cubrió cerca del 50% de los cantones existentes. Con el Componente 2: se cubrió 4 regiones del país, para un total de 31 cantones y 3 Concejos Municipales de Distrito. Con el Componente 3: Gestión Local con Enfoque de Género, 5 cantones con Experiencias Piloto en Género y la totalidad del país con las actividades de sensibilización, capacitación, video conferencias, los diálogos para la equidad y el apoyo técnico a las OFIM y las CMCM.

Los municipios fueron seleccionados de acuerdo con los criterios que establece el Plan de Capacitación para la Planificación Participativa del Desarrollo Local del Proyecto FOMUDE, con las decisiones tomadas en el marco del trabajo de los equipos interinstitucionales que apoyaron el diseño de la propuesta del Observatorio de la Descentralización y el Desarrollo Local y conforme a las recomendaciones del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) sobre cuáles municipios en el país ofrecen un terreno fértil para impulsar procesos dirigidos a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.

### **3. Propósito de la Evaluación**

La finalidad de esta consultoría es evaluar el proyecto en mención y de manera especial su metodología y productos elaborados, para establecer en qué medida se han mejorado las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación participativa del Desarrollo Humano Local con equidad de género, el manejo de información para la toma de decisiones, el fortalecimiento de las organizaciones sociales para el Desarrollo Económico Local y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas. Para el logro de este propósito merecen un análisis especial:

- los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local elaborados (PCDHL),
- los Planes Estratégicos Municipales (PEM),
- el Manual de Desarrollo Humano Local,
- los informes de las Auditoría Ciudadana,
- los documentos de los Perfiles de Proyectos (Bolsas de Proyectos),
- los informes de las Experiencias Piloto en Género,
- los Documentos de Política Municipal de Género (3 de las experiencias),
- la Plataforma Informática de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local,

- los Planes de Trabajo de los Observatorios Locales,
- las publicaciones producidas,
- las Agendas Económicas de las Mujeres,
- el proceso de inducción y/o capacitación de las personas profesionales que desarrollaron la facilitación para la ejecución de las diversas actividades de los 3 componentes del proyecto,
- la conformación y capacitación de los Equipos de Gestión Local para la formulación de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local,
- la conformación y capacitación de los Equipos de Auditoría Ciudadana.
- la conformación y capacitación de los Equipos de los Perfiles de Proyectos.
- la integración, capacitación y trabajo colectivo con los Equipos Técnicos Municipales para la formulación del Plan Estratégico Municipal,
- la conformación y trabajo del Grupo Operativo en Género,
- la conformación y trabajo del Equipo Técnico de Observatorios,
- la inducción y capacitación del Equipo Facilitador de Auditorías Ciudadanas,
- la inducción y capacitación del Equipo Facilitador de los Perfiles de Proyecto,
- los planes de trabajo de los Observatorios Locales,
- la visibilización de las actividades y productos de los 3 Componentes,
- los vínculos de coordinación con las entidades estatales participantes en el Proyecto,
- un Observatorio Nacional para la descentralización y el Desarrollo Humano Local,
- 4 Observatorios Locales de Desarrollo Humano Local,
- el proceso de formulación de las Agendas Económicas de Mujeres realizados en ocho cantones,
- el proceso de apoyo técnico a las Oficinas Municipales de la Mujer, OFIM,
- el proceso de apoyo técnico a las C.M.C.M.,
- la sensibilización a las autoridades locales y personal municipal sobre la transversalización de género en el ámbito municipal,
- el proceso de apoyo técnico a la Asociación Costarricense de Mujeres Municipalistas, RECOMM,
- Borrador del documento de Sistematización del Proceso ONU-HABITAT.
- el inventario y ordenamiento del material documental y
- la página WEB.

Otros insumos importantes a considerar es la documentación de contrapartes nacionales o socios internacionales para facilitar la inclusión de criterios de equidad de género en la planificación local, tales como:

- “Guía práctica municipios en búsqueda de equidad”
- “Género y Hábitat, herramientas para la acción”
- Las mujeres innovando la gestión de las ciudades
- Diálogo local- local: La perspectiva de las redes de mujeres sobre la buena gobernanza
- Planificación y gestión de la comunicación y la información para los gobiernos locales de Centro América y el Caribe.

- El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Manual: hacia un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el municipio con enfoque de género.
- Guía para la equidad de género en el municipio.
- El juego de herramientas: Planificación estratégica para el desarrollo económico local.
- El manual: Planificación estratégica para el desarrollo económico local.
- Acciones: Planificación estratégica para el desarrollo económico local.
- Autodiagnóstico del Municipio Promotor de Equidad de Género

#### **4. Alcance y Objetivos de la Evaluación**

Se busca con esta evaluación poder identificar las fortalezas y posibles ajustes aplicables a la metodología participativa diseñada y a todos los productos estratégicos producidos por el Proyecto, en sus 3 componentes. Una vez realizada la evaluación, se incorporarán los ajustes necesarios reflejados en la misma para la posterior réplica de la metodología en los 43 (ver cifra pag. anterior) cantones y 4 Concejos Municipales de Distrito restantes. Se trata entonces de extraer lecciones sobre la experiencia que permitan valorar su idoneidad y generar conocimiento y aprendizajes para su transferencia y replicación.

Con respecto a la metodología interesa evaluar en algunos de los cantones seleccionados las experiencias de los Grupos de Gestión Local, el nivel de incidencia que han tenido estos PCDHL en las agendas municipales y la pertinencia de los documentos de los PCDHL. Se utilizarán como criterios de selección de estos cantones al menos dos cuyo trabajo haya sido exitoso y dos cuyo trabajo haya presentado mayores dificultades.

Asimismo, en el aspecto metodológico interesa evaluar en algunos cantones seleccionados las experiencias con los Equipos Técnicos Municipales para la formulación del Plan Estratégico Municipal y el nivel de incidencia que han tenido estos PEM en las agendas municipales. Se utilizarán como criterios de selección de estos cantones al menos dos cuyo trabajo haya sido exitoso y dos cuyo trabajo haya presentado mayores dificultades.

Interesa, además, evaluar la metodología, el proceso y productos generados en la instalación y operación de la Red Nacional de Observatorios para la Descentralización y el Desarrollo Humano Local; así como los procesos de trabajo en las Experiencias Piloto en Género, la capacitación con las OFIM, personal y autoridades municipales, las CMCM; el apoyo técnico brindado a la RECOMM, las publicaciones y la Campaña Radiofónica.

Por otra parte, es necesario abordar la evaluación de las Bolsas de Proyectos y los documentos de Perfiles de Proyecto, en algunos cantones seleccionados y el proceso de conformación y formalización de las organizaciones sociales, el proceso de trabajo (metodología y productos), y el nivel de incidencia que han tenido en las agendas municipales.

Además, evaluar, en cantones seleccionados, las experiencias con los Equipos Auditores, el proceso de trabajo (metodología y productos) y el nivel de incidencia que han tenido en las

agendas municipales. Se utilizarán como criterios de selección de estos cantones al menos dos cuyo trabajo haya sido muy exitoso y dos cuyo trabajo haya presentado mayores dificultades.

También se deberá evaluar la contribución del Proyecto a fortalecer la aplicación de un enfoque de desarrollo humano e incorporar la problemática de género en los esfuerzos de desarrollo. Así como, determinar en qué medida se ha avanzado de un concepto tradicional que parte de que la ciudadanía, es un objeto de los procesos de Planificación del Desarrollo Local, a otro, en el cual se asume su papel protagónico como sujetos en esta planificación, así mismo si este enfoque es idóneo con un enfoque de descentralización, fortalecimiento municipal y gobernanza local.

## **5. Metodología de la Evaluación**

Contempla análisis y trabajo de campo: se deberá evaluar la metodología participativa, y los instrumentos de trabajo diseñados por los Equipos de Coordinación Técnica del Proyecto (PNUD y ONU-HABITAT).

Además del análisis de sus contenidos, se deben programar consultas a actores estratégicos de estos procesos comunitarios: ciudadanas y ciudadanos participantes, los Equipos de Gestión Local, los Equipos de Auditorías Ciudadana, los Equipos de Gestión del Desarrollo Económico Local, los Equipos de Experiencias Piloto en Género, las autoridades municipales, los equipos técnicos municipales, los equipos de facilitación, las instituciones públicas, y otros socios en la ejecución del proyecto.

La participación de algunos de estos actores ha sido uno de los aspectos innovadores de este proyecto, por lo que resulta central su evaluación. Al respecto es importante considerar la capacitación y experiencia adquirida por los Equipos de Gestión Local de los 3 componentes del proyecto, el análisis de la participación de las autoridades municipales, tanto si ésta fue activa o casi nula; el trabajo de los Equipos Técnicos Municipales constituidos en el marco del proyecto, el personal municipal integrado al trabajo en género, auditorías ciudadanas, perfiles de proyectos y observatorios. Esta información deberá recolectarse a partir de la aplicación de técnicas rápidas de consulta, como son los grupos focales, las encuestas y entrevistas breves, y visitas de campo puntuales, que permitan en un plazo corto contar con suficiente información para alcanzar los objetivos de esta evaluación.

En relación con la evaluación de los productos y la metodología utilizada en cada una de las etapas de este Proyecto, se debe poner especial atención a:

- 1.- La metodología, sus procesos e instrumentos construidos colectivamente por los Equipos de Coordinación Técnica..
- 2.- Los productos de los 3 Componentes fueron formulados con amplia participación de sectores, utilizando para ello ejes estratégicos enriquecidos con el conocimiento y experiencia adquiridos en los mismos procesos.
- 3.- Los procesos generados con la participación de socios nacionales y locales clave.

4.- Todo el trabajo realizado se sustentó en la utilización de enfoques de Desarrollo Humano Local, Indagación Apreciativa, Aprender-Haciendo, fortalecimiento de las capacidades locales y utilizando el Marco Lógico como principal herramienta para la construcción de los productos.

Además es preciso que este análisis determine estrategias para garantizar la sostenibilidad de los procesos y productos alcanzados.

## 6. Productos de la Evaluación

Se considera contemplar como productos básicos:

- a. Presentación para la aprobación de una propuesta de contenido del documento de evaluación que contemple:

Aceptación o precisión de plan de trabajo previsto

Análisis de documentos y recomendaciones

Cronograma de trabajo

La estrategia metodológica a seguir

Criterios de evaluación sugeridos, con una descripción de los mismos

- b. Un documento final de la evaluación el cual contendrá dos partes: una de carácter descriptivo del proceso y otra de desarrollo del contenido producto del análisis.

Parte descriptiva

- Narrativa acerca del desarrollo de los puntos principales presentado en la propuesta de evaluación (punto a.)
- Descripción detallada de la metodología
- Pertinencia del tema

Parte contenido

- Desarrollo del análisis: fortalezas y aspectos por mejorar. (aquí interesa conocer algunos elementos del contexto, del proceso y de su aplicación que puedan servir de insumo para generar un análisis estratégico cuando se busque replicar los procesos desarrollados en el marco del proyecto).
- Análisis de los procesos ejecutados.
- Recomendaciones para la réplica de los procesos (metodología, contenidos, productos). (Estas recomendaciones derivan de la voz de las personas beneficiarias y de las participantes del proceso, recogidas a partir de las técnicas rápidas de recolección de información y de los criterios del equipo evaluador)
- Anexos:  
Listado de materiales evaluados y entrevistas realizadas  
Adjunto con material digital y físico consultado que pueda ser considerado de apoyo al análisis.

- c. Además del documento de análisis (punto b), elaboración y presentación de un resumen ejecutivo con los resultados del trabajo, para las autoridades respectivas.

## **7. Composición del Equipo de Evaluación y Competencias Necesarias (funciones y responsabilidades):**

Para la evaluación del Proyecto se requiere de un equipo conformado por dos personas (como mínimo) que cumpla con los siguientes requisitos:

- Maestría en Ciencias Sociales o disciplinas afines con no menos de cinco años de experiencia en el ejercicio profesional;
- Los integrantes del equipo deben contar con experiencia profesional comprobada en las áreas de: índice de desarrollo humano, participación ciudadana, procesos de descentralización territorial, régimen municipal y perspectiva de género;
- Formación académica y experiencia demostrada en evaluación de proyectos y/o en desarrollo local.

Las funciones y responsabilidades del equipo técnico serán:

- Elaborar, para su aprobación, una propuesta de contenido del documento de evaluación que contemple: a) un plan de trabajo, b) un cronograma, c) la estrategia metodológica a seguir.
- Definir los criterios de evaluación sugeridos, con una descripción de los mismos.
- Elaborar un documento final de la evaluación el cual contendrá dos partes: una de carácter descriptivo del proceso y otra de desarrollo del contenido producto del análisis.
- Presentar un resumen ejecutivo con los resultados del trabajo, para las autoridades respectivas.

## **8. Plazo de Contratación**

Esta consultoría se desarrollará en el transcurso de un mes.