

PNUD Costa Rica

Informe de Evaluación Final

Evaluación Descentralizada del Documento de Programa País (CPD) 2018-2022 en Costa Rica

Evaluación encomendada por: PNUD, Costa Rica

Por: Christian Bugnion de Moreta, jefe del equipo de evaluación, Subur Consulting S.L.

Ariana Araujo Resenterra, Experta Nacional

Informe final de evaluación

15 de diciembre de 2021

Contenido

Abreviaturas y acrónimos.....	3
1. Resumen ejecutivo	5
1.1. A nivel operativo.....	8
1.2. A nivel estratégico	8
2. Objeto de la evaluación	10
2.1. Efectos del CPD, marco de resultados, y composición de la cartera de intervenciones 10	
2.2. Contexto de país.....	13
4. Enfoque y metodología.....	16
4.1. Enfoque de la evaluación.....	16
4.2. Instrumentos y metodología	17
4.3. Riesgos y limitaciones.....	19
5. Hallazgos.....	20
5.1. Pertinencia.....	20
5.1.1. ¿Hasta dónde el CPD sigue respondiendo en la actualidad a las prioridades del PNUD y del Gobierno?	20
5.1.2. ¿Como ha afectado el COVID la pertinencia del CPD?.....	21
5.1.3. ¿Qué cambios son necesarios teniendo en cuenta las prioridades actuales?	22
5.2. Eficiencia.....	22
5.2.1. ¿La cartera de proyectos del CPD presenta una buena relación entre costes y resultados?	22
5.2.2. ¿Se ha gestionado adecuadamente el CPD?.....	24
5.2.3. ¿Hasta qué punto el sistema de M&E es adecuado y sirve de referencia para la toma de decisiones?	26
5.3. Eficacia.....	27
5.3.1. ¿Cuáles son los principales resultados del PNUD hasta la fecha?.....	27
5.3.2. ¿Cuáles han sido los efectos del apoyo del PNUD para su institución?	32
5.3.3. ¿De qué manera se ha desarrollado la igualdad de género en su institución?	32
5.3.4. ¿cuánto considera que el PNUD ha contribuido a desarrollar la capacidad de su institución?	33
5.3.5. ¿Cuáles son las fortalezas del PNUD?	34
5.3.6. ¿En qué puede el PNUD mejorar su eficacia en el país?.....	34

5.3.7.	¿Cuál fue el valor añadido del PNUD en la gestión de la pandemia COVID?	35
5.4.	Coherencia.....	36
5.4.1.	¿Hasta dónde la programación del PNUD está coordinada con el MANUD, el PND y la política pública?	36
5.5.	Sostenibilidad	37
5.5.1.	¿De las intervenciones que el PNUD ha completado (como el proceso del Sello Oro de Género) cuales seguirán en el futuro con financiación del Gobierno?	37
5.5.2.	¿Qué programas deberían de ser extendidos o intensificados, y por qué?	38
5.5.3.	¿Qué oportunidades existen para maximizar la sostenibilidad de la programación del CPD?	39
5.6.	Igualdad de género	39
5.6.1.	¿Hasta qué punto se incluyó el enfoque de género en el CPD?	40
5.6.2.	¿Cómo ha transformado el Sello Oro el manejo del enfoque de género en el PNUD?	40
5.6.3.	¿De qué manera han contribuido las acciones del PNUD a logros en su institución?	41
5.7.	Interpretación del Equipo de la D-CPD	42
6.	Lecciones aprendidas	46
7.	Buenas practicas	46
8.	Conclusiones.....	47
9.	Recomendaciones	48
9.1.	A nivel operativo.....	48
9.2.	A nivel estratégico	48

Anexos:

1. TdR
2. Bibliografía
3. Lista de informantes clave
4. Guión de entrevistas
5. Ejecución presupuestaria proyectos
6. Indicadores CPD
7. Sinopsis de género

Acrónimos y abreviaturas

ARR:	Representante Residente Adjunta
CO:	Oficina de País (Country Office)
CPD:	Documento de Programa País (Country Programme Document)
DAC:	Development Assistance Committee
D-CPE:	Evaluación Descentralizada del Programa de País (siglas en inglés)
DDHH:	Derechos Humanos
DH:	Desarrollo Humano
EGF:	Entrevistas con Grupos Focales
EIC:	Entrevista con Informantes Clave
GDH:	Gobernanza y Desarrollo Humano
GCR:	Gobierno de Costa Rica
GNUD:	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GNUE:	Grupo de Naciones Unidas para la Evaluación (UNEG en inglés)
MANUD:	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MR:	Marco de resultados
NCE:	Naturaleza, Clima y Energía (área de programas PNUD)
OCR:	Oficina de la Coordinadora Residente
OECD:	Organisation for Economic Cooperation and Development
OP:	Oficina de País
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP:	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RR:	Representante Residente
TdC:	Teoría de Cambio
TdR:	Términos de referencia

1. Resumen ejecutivo

Esta evaluación descentralizada del programa de país (D-CPD) ha sido encomendada por la Oficina de País (OP) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Costa Rica con el fin de analizar la pertinencia, la coherencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de la labor del PNUD durante la ejecución de su Documento de Programa de País (o CPD por sus siglas en inglés) 2018-2022. La D-CPE tiene cuatro objetivos: 1) la rendición de cuentas tanto al PNUD como a las contrapartes nacionales, 2) identificar los retos, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en la implementación del CPD, 3) determinar el aporte en materia de igualdad de género y 4) recolectar información y generar recomendaciones para mejorar la programación y el próximo CPD. La Oficina Independiente de Evaluación del PNUD (IEO) ha apoyado parte de la financiación del proceso y en la revisión y el control de calidad del informe de evaluación.

Un equipo de dos personas consultoras ha sido reclutado por la OP con este fin. El alcance de la EMT es desde el 1º de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2020 (fecha de corte para las informaciones financieras y los indicadores). La audiencia principal es el PNUD de Costa Rica, el Gobierno de Costa Rica, las contrapartes institucionales y otras partes implicadas como los donantes o la sociedad civil.

El CPD del PNUD está compuesto por una cartera de 47 proyectos que suman un presupuesto total de US\$ 98 millones. El 95% del presupuesto se atribuye al ámbito de Naturaleza, Clima y Energía (NCE) que se relaciona con medioambiente, contando con 35 intervenciones y proyectos. El restante 5% se atribuye al ámbito de Gobernanza y Desarrollo Humano (GDH), con un total de doce intervenciones y proyectos. Cabe destacar que el mayor proyecto de la cartera del PNUD dentro de los US\$ 98 millones, con un presupuesto de US\$ 54 millones, relacionado con el pago por servicio, está aún en fase de arranque.

La metodología de la evaluación incluyó un método mixto, pero fue principalmente cualitativa. La primera fase se centró en un análisis documental de las informaciones proporcionadas por la OP y de la literatura secundaria, que dio lugar al informe inicial de evaluación, con sus instrumentos, las preguntas clave y las guías de entrevista. La segunda fase, una vez validado el informe inicial, fue la recogida de datos a través de entrevistas individuales con personas informantes clave en profundidad (EIC) o a través de grupos focales (EGF).

Todas las entrevistas se hicieron de manera virtual por las limitaciones del COVID-19 y no hubo reuniones presenciales ni desplazamientos al terreno. En total la D-CPE mantuvo 31 EIC con las contrapartes institucionales, 7 con los colegas del Sistema de Naciones Unidas (SNU), 7 con personas representantes de la sociedad civil, y una con una entidad financiera internacional. Este número corresponde a casi el 80% de las personas informantes clave identificadas durante la fase de planificación de la evaluación. Además 17 EIC fueron completadas con el personal del PNUD. Para la preparación de la sinopsis de género, se llevaron a cabo otras 20 EIC y se realizaron dos grupos focales (con 3 y 6 personas), además de recoger un cuestionario de tres organizaciones de la sociedad civil. Un total de 104 personas fueron entrevistadas durante el proceso de la D-CPD, de los cuales 34 hombres y 70 mujeres. Se hizo una presentación interna de los hallazgos preliminares, y a raíz del análisis y de la interpretación de los datos se elaboró el presente informe de evaluación. Las entrevistas incluían una valoración usando una escala de cinco puntos sobre la labor del PNUD que se completaba por una justificación cualitativa de dicha valoración.

Los principales hallazgos de la evaluación demuestran que los dos efectos del CPD siguen pertinentes para las prioridades nacionales, el MANUD, las necesidades de la población y el plan estratégico del PNUD (2017-2021), ya que identifican los puntos que se deben fortalecer y mejorar para lograr cumplir los objetivos de la agenda 2030 y de los ODS. Sin embargo, algún producto se ha quedado un poco desfasado después del cambio de gobierno y de la pandemia del COVID-19 en marzo de 2020, tal y como la gestión basada en resultados del producto 2.4 y que ello no fue un aspecto cubierto por las actividades del PNUD. También algunas de las contrapartes del producto 1.2. no figuraban en la lista de entrevistados de la evaluación (MTSS, CCSS). Otra cuestión es cómo se han formulado los efectos, que no siguen las directrices en materia de formulación de efectos según el GNUM, y la ausencia de una teoría de cambio en el CPD que explique cómo se relacionan los diferentes niveles de resultados para guiar la OP hacia sus objetivos.

La eficacia del PNUD en la ejecución de su cartera de proyectos ha sido alta. El PNUD ha sabido en un contexto complejo llevar a cabo un proceso de fortalecimiento de las contrapartes para el desarrollo sostenible que se fundamenta en los siguientes factores: 1) La capacidad y la calidad del personal del PNUD, 2) la visión integral del PNUD del desarrollo sostenible, permitiendo y facilitando la articulación de varios procesos conexos, 3) El conocimiento técnico y la experiencia de la Agencia a nivel internacional, con un banco de buenas prácticas respaldado por sus principios normativos, 4) la capacidad de transversalizar el enfoque igualdad de género no solamente en todos los aspectos del trabajo de la OP pero también con las contrapartes institucionales (con unas quince instituciones públicas que se han sumado al proceso de certificación para obtener el sello de género). La certificación de la OP con el Sello Oro de Igualdad de Género fue el reconocimiento de su notable esfuerzo en esta área. 5) Unos proyectos y programas que han logrado obtener los resultados anticipados y han contribuido al fortalecimiento institucional. 6) la capacidad de incidir en las políticas públicas, tanto en relación con el plan de descarbonización como en relación a otras estrategias para informar e incidir en la formulación de políticas públicas. 29 de las 31 contrapartes entrevistadas valoraron su satisfacción con el PNUD en una escala de cinco puntos y el PNUD obtuvo un **promedio de 4,23 sobre 5**, una alta valoración, con incluso marcas más altas para proyectos específicos.

La gran diferencia de recursos entre las dos áreas temáticas del PNUD (GHD y NCE) se debe a que el medioambiente ha sido tradicionalmente un gran receptor de fondos verticales, en cuanto que el área de gobernanza quedo muy reducido por falta de recursos en el CPD anterior, y tiene que encontrar nuevas fuentes de financiación para incrementar el volumen de recursos disponibles en un país de renta media, lo cual limita el acceso a las fuentes de financiación tradicionales.

La eficiencia del PNUD ha ido en aumento durante los tres primeros años del CPD, como lo demuestra la evolución de su tasa de ejecución.

Las contrapartes institucionales tienen una visión alta de la eficiencia del PNUD, con un **promedio de 4,35 sobre 5** de 12 EIC. Sin embargo, varias contrapartes indicaron que las personas consultoras de los proyectos deben ahora asumir una carga de trabajo administrativo que previamente estaba suministrado por el PNUD. El valor añadido esencial reside en que los procesos administrativos del PNUD son más veloces que los del gobierno, lo cual justifica que el PNUD tenga el manejo administrativo. Esta percepción es menos positiva para las contrapartes del SNU y de la sociedad civil, quienes consideran que los procesos administrativos del PNUD son más bien lentos y pesados. La gestión y el valor añadido del PNUD es considerado bueno, pero preocupa el pequeño tamaño del equipo y el modo de contratación del personal, ya que varias funciones esenciales están financiadas por proyectos y no están aún integradas a la estructura de

base de la OP, como es el encargado de M&E, la Especialista de género, y la encargada de comunicación. Esto introduce una cierta volatilidad por falta de seguridad en el personal y puede crear brechas en funciones importantes de gerencia.

La coherencia del CPD es en cierto modo implícita, pues el CPD está alineado con el MANUD en cuanto a los efectos esperados, aunque con la separación de la función de OCR de la del RR del PNUD una mayor coordinación es necesaria. El CPD es coherente con el MANUD pero podría mejor reflejar y hacer visible el área de medioambiente que lidera el PNUD en el MANUD ya que su alcance no es tan aparente como lo es en el CPD con la cartera NCE.

La sostenibilidad del CPD es un punto difícil de evaluar, ya que las restricciones presupuestarias y la bajada de las recetas fiscales disminuyen la capacidad del gobierno de replicar o escalar las intervenciones. Un punto positivo es que la mayoría de los proyectos que trabajan a nivel de campo tienen un componente de generación de ingresos o de recursos que pueden incidir en la sostenibilidad de los beneficios, aunque aún sea temprano para poder afirmarlo. Algunos instrumentos desarrollados con el apoyo del PNUD tienen su sostenibilidad garantizada, pero otros no. Esto varía según las intervenciones. También hay que tener en cuenta que varias intervenciones están en fase de arranque y es prematuro hablar de sostenibilidad en este momento.

Conclusiones

La OP del PNUD ha contribuido de manera certera a los efectos de su CPD durante estos cuatro años de ejecución. El nivel de satisfacción de las personas informantes clave es alto en un contexto complejo. Las valoraciones de las contrapartes institucionales reconocen el valor añadido y la ventaja comparativa que ofrece el PNUD, como se presentó bajo el criterio de eficacia.

Los proyectos completados son manejados de manera eficaz y logran sus objetivos. La eficiencia del PNUD se ha visto reconocida por las contrapartes institucionales, a pesar de las dificultades de una transición interna de la gestión de las operaciones que ha necesitado un tiempo para adaptarse a las nuevas disposiciones administrativas, lo cual se refleja en la evolución anual de las tasas de ejecución. La transversalización de la igualdad de género dentro del PNUD, de sus actividades y en las instituciones es un modelo exitoso que ha contribuido a que la OP no trabaje en silos compartimentados, y a la vez ha impactado de manera importante en las contrapartes nacionales, cuyo entendimiento sobre la igualdad de género se ha visto modificado y reforzado. El factor clave de los buenos resultados se debe a la calidad y la competencia del personal del PNUD.

A pesar de las limitaciones ligadas a la manera de desarrollar un CPD, y de un diseño que no se alinea a las directrices de GBR, de la ausencia de una teoría de cambio, la OP ha logrado tener un buen nivel de resultados en este CPD. Los proyectos aún en curso tienen una fuerte probabilidad de éxito. Un aumento importante de los recursos se ha producido y actualmente el mayor proyecto del PNUD en el país está en sus comienzos, con un importante potencial de contribuir a la protección social de los grupos vulnerables.

La capacidad de contribuir a los diferentes aspectos de su mandato, la ejecución de proyectos, el fortalecimiento institucional, la generación de datos fehacientes, la influencia sobre la formulación de políticas públicas, son aspectos que deben ser consolidados en el futuro CPD. Quedan retos en cuanto al aumento de la cobertura de las poblaciones vulnerables y disminuir aún más los grupos excluidos, con una mayor dedicación de recursos a favor de los grupos

indígenas, afrodescendientes, de las personas con discapacidad, y las mujeres en general. También será esencial que el PNUD asegure la capacidad, en las distintas intervenciones que contemplan la generación de recursos dentro de sus actividades, de fomentar fuentes de ingresos o de recursos sostenibles. En consonancia con el principio normativo de *No dejar a nadie atrás*, el PNUD debe consolidar y acompañar los logros en materia de género, así como utilizar un modelo semejante para poder transversalizar la gobernanza y la defensa de los DDH en todas sus intervenciones. Esto conlleva una programación más integral e integrada de la OP y de su cartera de proyectos, y permitirá un mejor posicionamiento estratégico del PNUD en el país de cara al próximo CPD.

Las principales recomendaciones se dividen en recomendaciones operativas y recomendaciones estratégicas:

1.1. A nivel operativo

1. La OP debería de conformar un equipo gerencial ampliado y duradero incluyendo a las funciones esenciales como el de la especialista en género, M&E, y comunicación como parte del personal de plantilla.
2. El puesto vacante de ARR/DRR debe ser rápidamente colmado.
3. La OP debería de volver por lo menos a un 50% de trabajo presencial, el trabajo virtual no sustituye los aportes del trabajo presencial y tiene un desgaste relacional.
4. Un mayor acercamiento y coordinación con la OCR y estudiar la posibilidad de desarrollar más programas conjunto bajo el concepto de programas integrados.
5. Una revisión de las necesidades en recursos humanos en operaciones también sería deseable para adecuar el aumento en el volumen de trabajo a las capacidades existentes.
6. Promover una formación en GBR para la gerencia y las personas coordinadoras de proyectos incluyendo la identificación de indicadores y la elaboración de una teoría de cambio.
7. Mejorar la capacidad del sistema de M&E para que sirva al conjunto de la OP y para obtener informaciones que permitan la toma de decisiones estratégicas.
8. Buscar mayores posibilidades de incidir directamente en el trabajo de campo con comunidades indígenas, afrodescendientes, y personas con discapacidad, siempre dentro de un enfoque género-responsivo.
9. Dedicar más tiempo y oportunidades en la planificación de la estrategia de la OP para el próximo CPD.

1.2. A nivel estratégico

1. Elaborar con la OCR una estrategia conjunta sobre los temas sensibles pero necesarios (protección social, DDHH, inclusión, no dejar a nadie atrás, poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidades, migrantes, etc.).
2. Elaborar un plan de acción que defina cómo el PNUD ejerce su rol de “integrador de los ODS”.
3. Usar el modelo de transversalización aplicado exitosamente en el ámbito de género para la gobernanza y los derechos humanos, para que sean los dos ejes transversales adicionales del próximo CPD.
4. Proponer que el próximo CPD incluya un nivel de resultado adicional, los efectos intermedios, que representan los cambios anticipados a nivel de país dentro del periodo del CPD (entre los cuales género, gobernanza, DDHH).

5. Acercarse a la Asamblea Legislativa para incidir más claramente a través de las capacitaciones a los diputados en la formulación y aprobación de las leyes y las políticas públicas, con el fin de asegurar un mejor alineamiento a las normas y a los convenios internacionales.

2. Objeto de la evaluación

2.1. Efectos del CPD, marco de resultados, y composición de la cartera de intervenciones

El CPD de Costa Rica para el período 2018-2022 describe al PNUD como un asociado estratégico del Gobierno de Costa Rica en la promoción de la Agenda 2030 y los ODS centrados en el desarrollo humano y el medio ambiente, que responde a los desafíos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de conformidad con el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) vigente en el país que fue formulado conjuntamente entre el Sistema de Naciones Unidas (SNU), el gobierno y sociedad civil.

El CPD identifica cuatro prioridades estratégicas:

1. Gobernanza
2. Desarrollo Sostenible
3. Fortalecimiento institucional
4. Gestión del conocimiento

Estas están estructuradas en torno a dos efectos, cada uno teniendo una serie de productos (outputs) que contribuyen al mismo:

Efecto 1: Generación de datos, conocimiento y fortalecimiento de capacidades para el Desarrollo Humano

Este efecto se relaciona con los tres productos siguientes:

- 1.1 Sistemas desarrollados que proporcionen información precisa y oportuna para contribuir a acelerar el logro de los ODS en los ámbitos social y ambiental.
- 1.2 El IMAS, la CCSS, el MTSS, el MIDEPLAN, el INAMU y el MH han fortalecido sus capacidades de formular recomendaciones con base empírica para la adopción de decisiones en el ámbito de la reducción de la pobreza y la desigualdad, reduciendo la brecha entre los géneros y respetando los derechos de los grupos excluidos.
- 1.3 Institucionalidad pública cuenta con mecanismos inclusivos para la toma de decisiones que consideran a las poblaciones vulnerables, como las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad, migrantes y refugiados.

Efecto 2: Capacidades para el Desarrollo Inclusivo y Sostenible e Inclusivo con enfoque en la Sostenibilidad Ambiental

Este efecto se relaciona con los cinco productos siguientes:

- 2.1 El MAG, el MINAE, el MS y el MTSS han establecido plataformas de diálogo multi-actor con el fin de reducir las externalidades negativas socioambientales generadas en la producción de alimentos básicos para el consumo humano.
- 2.2 El Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud y los gobiernos locales han mejorado sus capacidades para la supervisión en la entrada, sustitución, uso y eliminación definitiva de sustancias químicas peligrosas.
- 2.3 Se promueven iniciativas de cooperación Sur-Sur para compartir los conocimientos de las acciones ambientales innovadoras de Costa Rica.

- 2.4 La administración pública costarricense ha mejorado su capacidad para implementar la presupuestación, planificación y gestión basada en resultados con enfoque de derechos humanos e igualdad de género.
- 2.5 Las ASADAS han mejorado el suministro sostenible y resiliente de agua potable en las comunidades rurales excluidas.

El CPD contiene un marco de resultados (MR) que intenta alinear los resultados del PNUD con los del MANUD y define indicadores cuantitativos y cualitativos para cada efecto y cada producto. Sin embargo, no todos los indicadores que fueron identificados se pudieron aplicar y algunos han tenido que ser modificados comparado con el marco de resultados inicial. El MR del CPD esta originalmente compuesto por los 16 siguientes indicadores:

Lista de los indicadores mencionados en el MR del CPD del PNUD 2018-2022

Producto 1.1. – dos indicadores 1.1.1. y 1.1.2 (ambos usando escalas de 1 a 4) meta 3 y 4

Producto 1.2 – tres indicadores 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3 (todos numéricos) meta 3, 3, y 50

Producto 1.3. – dos indicadores – 1.3.1. y 1.3.2 (todos numéricos) meta 5 y 5

Producto 1.4 – dos indicadores – 1.4.1. y 1.4.2 (todos numéricos) – *nota el CPD del PNUD no tiene producto 1.4, se trata del resultado MANUD 1.1.3 – meta 3 y 5*

Producto 2.1 – un indicador – 2.1.1. (Escala de 1 a 4) meta 4

Producto 2.2. – dos indicadores – 2.2.1 y 2.2.2 (% y numérico) meta 100% y 15

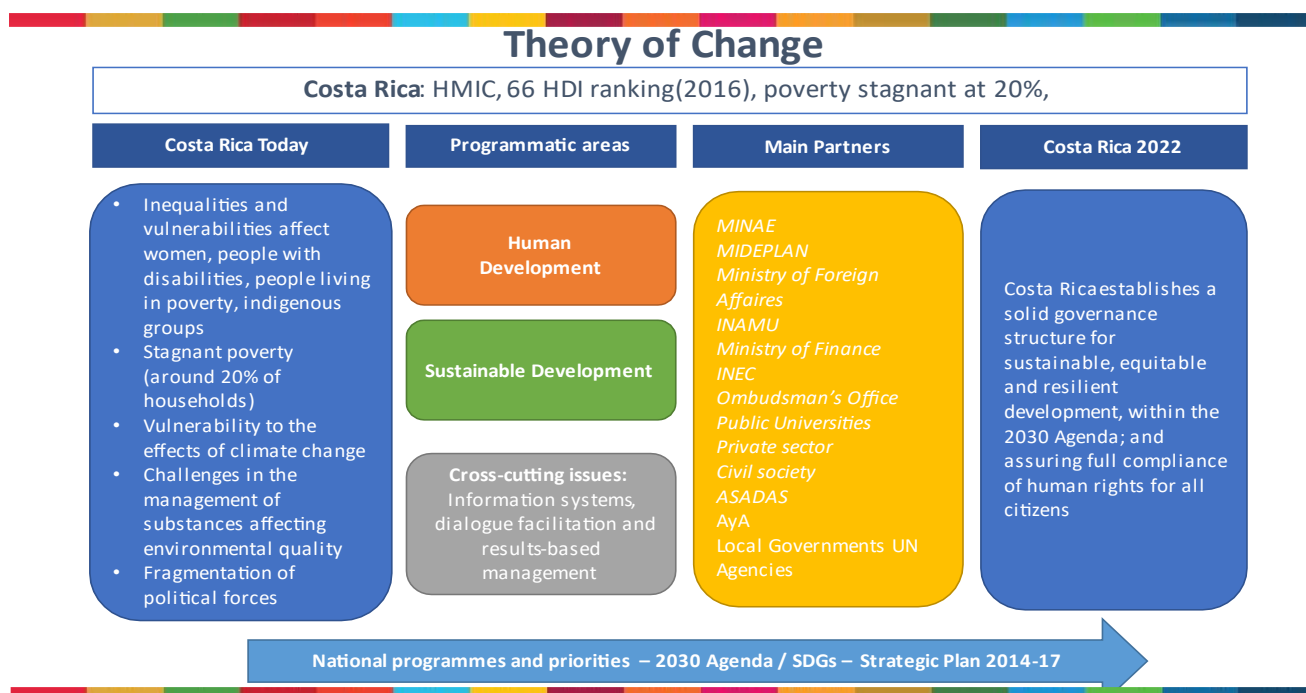
Producto 2.3. – dos indicadores – 2.3.1 y 2.3.2 (numérico y %) meta 3 y 30%

Producto 2.4. – un indicador – 2.4.1 (numérico) meta 3

Producto 2.5 – un indicador – 2.5.1 (numérico) meta 200

El CPD no contiene una teoría de cambio que permita visualizar cómo las acciones del PNUD llevan a los cambios que se quieren lograr en el país en cuanto a los efectos del CPD. Existe un diagrama de teoría de cambio pero fuera del documento del programa de país. Los futuros CPD deben de tener una teoría de cambio tanto a nivel de diagrama como a nivel narrativo para entender mejor como el PNUD, basándose en su punto de partida, consigue contribuir a los efectos que deben de conseguirse durante los cinco años de la implementación del CPD. La información proporcionada por la OP no cumple íntegramente con los requisitos de una teoría de cambio, cuyo propósito es dejar claro **cómo** se gestiona el cambio esperado, haciendo hincapié en las diferentes fases, pasos y procesos para poder conseguir el objetivo. Se requiere un mejor manejo en la identificación de los indicadores y en el desarrollo de una teoría de cambio que permita visualizar el mapa de los procesos en curso para lograr los efectos del CPD.

Gráfico 1: TdC de la OP del PNUD para el CPD 2018-2022



Fuente: OP de PNUD

La ejecución del CPD se basa en una amplia cartera de 47 proyectos, cuyo contenido se detalla a continuación:

Tabla 1 Lista de los proyectos que componen el CPD del PNUD 2018-2022: fuente OP PNUD, Costa Rica

Proyecto	Monto
Gobernabilidad democrática y Desarrollo humano	
Informe Nacional de Desarrollo Humano	\$1,982,566.00
Fortalecimiento condiciones laborales igualdad de género – INAMU	\$373,600.00
Mejora Registros Administrativos MCJ	\$260,400.00
Inserción Laboral de personas con discapacidad II Fase	\$200,000.00
Mejora Registros Administrativos MCJ Fase II	\$122,291.00
Municipalidad de Escazú	\$195,784.35
Registros administrativos MCJ fase III	\$109,163.00
Fortalecimiento de Participación Política de las Mujeres	\$300,000.00
SDG Fund: Social Protection Wi	\$856,000.00
Sistema de Registros Administrativos de Gestión Cultural fase IV	\$264,000.00
Rapid Response Facility	\$267,500.00
Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática	\$250,000.00
Subtotal	\$5,181,304.35
Naturaleza, clima y energía	
Eliminacion consumo gases Hidroclorofluorocarbonos	\$1,153,523.00
Manejo integral de PCBs - Full Size	\$1,930,000.00
Capacity building for mainstreaming MEA	\$980,000.00
Wetlands - Conservation, sustainable use of biodiversity	\$3,705,873.00
Promoting the application of the Nagoya Protocol	\$979,566.00
Global Sustainable Supply Chains	\$475,261.00
Fortalecimiento de capacidades ASADAS	\$5,000,000.00

Proyecto	Monto
PPD 6ta Fase Operativa	\$2,270,440.24
Biofin	\$104,000.00
Gestión de paisajes productivos	\$6,849,315.00
Cuarta Comunicación + 2do BUR	\$852,000.00
Reemplazo HCFC-22 en Premezclas Industriales	\$535,325.00
COGO XII	\$184,267.93
II Fase Asistencia Técnica a Dirección de Aguas	\$2,204,855.00
Implementación Recomendaciones SETENA	\$1,136,198.13
Eliminación consumo plásticos un solo uso	\$499,905.00
Fomento de Capacidades Des LECB II	\$1,515,602.87
Sixth national Report to the CBD (6NR-LAC)	\$100,000.00
TRAC III - Apoyo Recuperación tormenta Nate	\$90,000.00
Biofin II	\$2,322,000.00
EE linked to HFC Phase-down	\$27,000.00
Enmienda de Kigali	\$254,026.00
COGO XII	\$195,000.61
PPG Transitioning to a Green Economy	\$150,000.00
PPG 7th Operational Phase SGP	\$66,000.00
Eliminación sostenible y respetuosa con el clima de las sustancias que agotan el ozono	\$326,513.00
PPG IWRM Sixaola	\$150,000.00
Modelo de economía circular – INCOP	\$173,195.69
PPD 7ma fase operative	\$2,081,945.00
National District Cooling	\$509,140.00
Fortalec Institucional 13	\$179,857.00
Investment facility	\$174,278.26
GCF-Emission reductions Results Based Payments	\$54,119,143.00
Rapid Financing Facility (green economy)	\$350,000.00
Eliminación HCFC Etapa II	\$1,176,119.00
Subtotal	\$92,820,349.73
Total Cartera PNUD	\$98,001,654.08

En total el volumen de recursos es de US\$ 98 millones, repartidas entre dos “áreas” programáticas: Naturaleza, Clima y Energía con 35 intervenciones (US\$ 93 millones o 95% de los recursos) y Gobernanza y Desarrollo Humano con 12 intervenciones (US\$ 5 millones o 5% de los recursos).

2.2. Contexto de país

Costa Rica es un país reconocido por su compromiso con los derechos humanos, por su sólida democracia, estabilidad institucional y su vocación por lograr el desarrollo sostenible e incluyente. La prioridad de inversión en capital humano, la apuesta por una economía descarbonizada cada vez más diversa y con procesos productivos de mayor valor agregado, así como su claro compromiso con el fortalecimiento de instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos y el ambiente, permitió al país dar un salto cualitativo hasta convertirse en referente latinoamericano en desarrollo humano.

Hoy, el país afronta la mayor crisis desde los años 80, con una situación muy cambiante e incierta que compromete de forma notoria los esfuerzos por avanzar hacia un desarrollo humano

sostenible e inclusivo. El país se enfrenta a la pandemia del COVID-19 en un contexto económico frágil caracterizado por una desaceleración en el crecimiento de la economía en los últimos años.

El ritmo de crecimiento de la economía costarricense ha venido desacelerándose desde inicios de los 90s. El promedio anual de crecimiento del PIB pasó de 5.3% entre 1992-1999 a 4.2% entre 2000 y 2009 y a 3.6% entre 2010 y 2019. El Banco Central prevé que la economía costarricense crecería un 2,6% en 2021 y 3,6% un año después. Dichas proyecciones consideran que como se ha visto ya en varios países las restricciones a la movilidad de personas y bienes y la reapertura de establecimientos irán reduciéndose al tiempo que incrementan los esfuerzos por la vacunación. Las proyecciones de crecimiento y de estabilidad macroeconómica también incorporan el ajuste fiscal propuesto por el Gobierno de Costa Rica como parte del acuerdo alcanzado a nivel de personal técnico con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en enero de 2021. Se prevé también que la inflación se mantendrá por debajo del límite inferior (2%) del rango de tolerancia del Banco Central. La pandemia llegó en un momento en que las fortalezas históricas del país en cuanto a desarrollo humano son frágiles y vulnerables, dejando al Estado con una limitada capacidad de maniobra.

El último informe del Estado de la Nación (2020), señaló que el futuro de Costa Rica es cada vez más crítico, enfrentándose a la urgencia de ajustes que eviten una profundización en la crisis fiscal o que agraven el shock productivo y social, considerando la forma más adecuada de distribuir los sacrificios para la población y la política pública, sin comprometer de manera irreversible el desarrollo humano. El modo de afrontar la crisis está generando fuertes tensiones e incertidumbres sociales y políticas, que, sumadas a tensiones crecientes en torno a temas críticos como los derechos humanos, la xenofobia y la igualdad de género, han llevado a una marcada polarización que complejizan la situación social y política del país.

La desigualdad ya existente, en pocos meses se vio exacerbada por la pandemia, con un aumento de la pobreza por ingresos de 5,2 puntos porcentuales llegando a 26,2%, el valor más alto desde 1992. El empleo y subempleo, que ya estaban en niveles históricamente altos, se duplicaron, generando una fuerte caída en el ingreso promedio de los hogares, con una disminución de 13,7% en la zona urbana y 5,7% en la rural. Pese a que el coeficiente de Gini no sufrió diferencias significativas respecto al 2019 (0,519), Costa Rica permanece como uno de los 10 países de Latinoamérica más desiguales. El impacto de la pandemia también se ve reflejado en el aumento de situaciones de violencia contra las mujeres y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad debido a las medidas de distanciamiento social que no facilitaron la convivencia saludable. Además, las proyecciones revelan un aumento del 9,1% en la tasa de pobreza entre las mujeres a nivel mundial, según el más reciente estudio de PNUD, OIT y ONU MUJERES (2020).

La COVID-19 impactó en un aumento desproporcionado en la tasa de desempleo (19,1% para el primer trimestre 2021, con un aumento de 6,8 p.p. respecto al mismo trimestre del año anterior) y subempleo (19%, 8,2 puntos porcentuales más que 2020), que afectó más profundamente a las mujeres (50% tasa de participación laboral femenina vs. 72% participación masculina, 24,6% tasa de desempleo femenino vs. 15,2% tasa de desempleo masculino y 21,6% tasa de subempleo en mujeres vs. 17,5% en hombres), quienes a su vez representan la mayor cantidad de jefaturas de hogares en situación de pobreza (45,5%). Los sectores más afectados fueron turismo, transporte, construcción y comercio.

En 2020, el perfil de los hogares en pobreza evidenció las profundas desigualdades existentes en el país, que se muestran con mayor impacto a nivel territorial, dejando claro que existen varias Costa Rica marcadas por las asimetrías en los promedios nacionales y las realidades que enfrentan las poblaciones a nivel local. La precaria situación de ingresos de muchos hogares, unido al crecimiento del desempleo y un pesimismo sobre el futuro económico y político del país, hace que la población exprese una profunda desconfianza en el futuro, en la economía, en la

institucionalidad, partidos políticos y otros mecanismos democráticos que en el pasado habían sido el sostén de los logros y la confianza social del país.

Como consecuencia principalmente de la pandemia, Costa Rica tuvo una contracción económica de 4,5%, comparada con la estimación previa a la pandemia de crecimiento de 2,5% (7 puntos porcentuales menos). Para el 2021 el Banco Central prevé un crecimiento de 2,3% y la CEPAL hizo una proyección del 3%. La recuperación económica está sujeta al manejo de las medidas que han sido tomadas para mitigar el acelerado contagio del COVID-19. En los primeros meses, la gestión del gobierno ante el virus fue percibida por la población como oportuna y reflejó la importancia de la institucionalidad pública, en consecuencia, se identificó un aumento en la confianza de la población hacia la democracia, sin embargo, conforme avanzó la pandemia el descontento social y la polarización entre sectores fue cada vez más evidente.

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por presiones planetarias (IDH-P) muestra como Costa Rica pasa del lugar 62 al 25 en el mundo, además, es percibida a nivel internacional como líder en la protección del meradio ambiente.

Desde finales de los años 90 el país ha implementado una estrategia de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) financiado por medio de los impuestos a los combustibles fósiles, que compensa monetariamente la conservación del bosque en tierras privadas. Además, el sistema de Áreas Silvestres Protegidas se ha convertido en un mecanismo de conservación, y de generación de recursos a partir de servicios turísticos (y servicios asociados) a nivel nacional. La estrategia de conservación y de aprovechamiento de la protección de los recursos naturales para generar ingresos ha sido un modelo reconocido a nivel nacional. Costa Rica ha fijado metas importantes en sectores como el de transporte y otros como café y ganadería para avanzar en la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y es parte de los países que reportan datos en relación a procesos de mitigación y adaptación (Contribuciones Nacionalmente Determinadas). Además se empieza a apuntar cada vez más hacia una economía verde y existen iniciativas alrededor de las dinámicas regenerativas.

Alrededor de un 53% del territorio nacional se encuentra bajo cobertura forestal, avance, que entre otros motivos (como los esquemas de PSA, áreas de conservación, iniciativas sostenibles y estrategias de des carbonización, entre otros) hizo que el país fuera galardonado recientemente (Octubre 2021) con el Premio Earthshot en la categoría Proteger y Restaurar la Naturaleza, otorgado por la Royal Foundation (Reino Unido) para incentivar el cambio y ayudar a reparar el planeta durante los próximos diez años. Cabe mencionar que fue el mismo PNUD quien postuló a Costa Rica para el premio en la categoría de proteger y restaurar la naturaleza, y que junto con instancias a nivel nacional (como el MINAE, el SINAC y otras dependencias del sector ambiental e incluso agropecuario como FONAFIFO, MAG y CORFOGA, entre otros) ha coordinado acciones importantes para la conservación de los recursos naturales y el uso sostenible de los mismos asociado a una generación de ingresos a nivel territorial.

Dentro del sector ambiente, el país enfrenta retos como la deforestación persistente en algunas zonas, para dar paso a procesos de agricultura extensiva, o desarrollos urbanos poco planificados, sin embargo, los avances en cuanto a política pública e iniciativas privadas para propiciar un uso basado en la protección de los recursos naturales es significativo. Sigue siendo necesario promover una economía verde, con acceso a recursos financieros todavía más accesibles al sector productivo y empresarial (incluidas las microempresas o pequeñas iniciativas rurales) e incentivos para el uso de tecnologías más limpias, por nombrar solo algunos ejemplos.

Ciertamente, y como fue señalado, el país tiene por delante retos formidables para disminuir la pobreza, mejorar la educación, generar más empleos y producir más prosperidad, pero este

resultado muestra también que ha asumido el camino correcto del desarrollo verde, a pesar de los retos a los que aún se enfrenta, y las soluciones a sus problemas deben encontrarse en esa dirección y no en otra. El compromiso para convertirse en una economía descarbonizada para 2050 se mantiene firme, sin embargo, existen muchos desafíos sobre la capacidad del país para financiar esta agenda, asimismo, la posibilidad de que un nuevo gobierno decida reducir algunos de estos compromisos, está latente.

3. Propósito de la evaluación, objetivos y alcance

Esta evaluación se llevó cabo para cumplir con **cuatro propósitos**: 1) permitir que las contrapartes nacionales y el PNUD cumplan con sus objetivos de rendición de cuentas; 2) identificar y analizar retos, buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación del CPD vigente del PNUD en Costa Rica, incluida una valoración cualitativa y cuantitativa de la programación y movilización de recursos financieros para la cooperación al desarrollo; 3) Determinar el aporte que en materia de igualdad de género ha tenido la implementación del CPD en Costa Rica a nivel individual (empoderamiento y autonomía), a nivel comunitario y a nivel institucional / social (generación de capacidades, leyes, políticas, protocolos, etc.); y 4) Recolectar información y generar recomendaciones para mejorar la programación y el diseño del nuevo CPD. Esta evaluación se centró en la determinación de **la pertinencia, la coherencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad** de la labor del PNUD a fin de realizar ajustes y mejorar sus contribuciones al desarrollo del país.

El alcance de esta evaluación es el periodo entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020 (fecha de corte para los datos cuantitativos y los indicadores de resultado). La unidad de análisis es el CPD y sus dos efectos, que contiene una cartera de 47 intervenciones detalladas en la tabla 1 de la sección 2.1. La audiencia principal es el PNUD en Costa Rica, y el Gobierno de Costa Rica, así como los otros donantes y socios que estuvieron apoyando e involucrados en la implementación del CPD. De acuerdo con la política de evaluación del PNUD, esta evaluación estará disponible en la base de datos de las evaluaciones encomendadas por el PNUD y dará lugar a una respuesta gerencial. Todas las evaluaciones encomendadas por el PNUD están disponibles en la web: <https://erc.undp.org/>

4. Enfoque y metodología

4.1. Enfoque de la evaluación

Esta evaluación se realiza conforme a las directrices de la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del PNUD de enero 2019, las directrices sobre las evaluaciones de efectos del PNUD¹, el manual PME del PNUD², el manual del GNUD sobre Gestión Basada en Resultados (GBR)³, las

¹ UNDP, Outcome-level evaluation, a companion guide to the Handbook on Planning, Monitoring and evaluation for development results for programme units and evaluators, December 2011

² UNDP, Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results, 2009

³ UNDG, Results-Based Management Handbook, Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level, October 2011

recomendaciones del GNUM para la preparación de una teoría de cambio, y según las disposiciones de la política de evaluación del PNUD. Esta D-CPE cumple con las disposiciones del GNUM sobre las directrices en cuanto a la ética de la evaluación (2008). Del mismo modo, el enfoque de esta D-CPE se plasma en lo descrito por M. Q. Patton en su libro “Utilization-focused Evaluation⁴ que sigue siendo una referencia para los evaluadores hoy en día y asegura la mayor utilidad posible de los informes de evaluación.

Los cinco criterios para la D-CPE que se mencionan en los Términos de Referencia (TdR) son los siguientes: 1) pertinencia 2) coherencia 3) eficacia, 4) eficiencia, 5) sostenibilidad.

Cada criterio ha sido detallado y revisado por el CAD-OCDE recientemente tanto en su definición como en su alcance.⁵ El análisis de la incorporación de la igualdad de género de manera transversal en todas las actuaciones del PNUD y en sus intervenciones ha sido una línea de investigación específica que fue empleada para completar el análisis en base a los criterios de evaluación antes mencionados. A petición del PNUD, un producto específico de sinopsis sobre la contribución del PNUD en materia de género que acompaña el informe de evaluación, cuya elaboración corre a cargo de la experta nacional.

Una EMT del CPD es principalmente una evaluación que busca identificar los logros obtenidos a nivel de los efectos y entender si el posicionamiento del PNUD está siendo el más estratégico en el contexto operativo del país. Por ello, el equipo de la D-CPE parte del análisis de los efectos generados dentro del marco del CPD para identificar la causalidad con los esfuerzos del PNUD, empezando el análisis a partir de los efectos que las contrapartes hayan indicado durante las entrevistas. Esto es diferente a una evaluación de proyecto, que busca la relación de causalidad secuencialmente entre actividades, productos y sus efectos potenciales. En esta evaluación, el enfoque ha sido sobre los efectos generados, sean positivos o negativos, intentado entender la relación con los productos del PNUD usando un análisis de contribución. De esta manera, la D-CPE parte de los efectos e intenta recrear los factores que han contribuido a los efectos obtenidos.

El equipo evaluador está compuesto por Christian Bugnion de Moreta, jefe de equipo y experto en evaluaciones con 115 evaluaciones realizadas, y Ariana Araujo Resentera, experta nacional, con amplia experiencia en evaluaciones, incluyendo para la OP del PNUD.

4.2. Instrumentos y metodología

La evaluación aplicó un enfoque mixto de métodos múltiples, pero ha sido principalmente cualitativa basada en los datos recogidos con los informantes clave (análisis de las percepciones de las contrapartes). La D-CPE se desarrolló en tres fases:

⁴ “Utilization-focused Evaluation”, Michael Quinn Patton, 3rd Edition, Sage publications, 1998 ver también el enlace https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation

⁵ <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

1) Análisis documental y fase de planificación

Esta fase se llevó a cabo en base a la documentación compartida por la OP y que figura en el anexo bibliográfico, y después de una entrevista inicial con el equipo gerencial de la evaluación. El resultado de esta fase fue el informe inicial, que detalla el enfoque, los instrumentos, el marco temporal y las cuestiones claves de la D-CPD, así como la comprensión del equipo evaluador sobre el trabajo esperado. El informe inicial, validado el 22 de octubre 2021, se convirtió en la referencia principal que guio los pasos de la D-CPD.

2) Recopilación de datos con informantes clave y grupos focales

El método principal de recogida de información en el país se hizo a través de Entrevistas con Personas Informantes Clave (EIC), así como Entrevistas de Grupos Focales (EGF) para los grupos de género. De acuerdo con el grupo de gestión de la evaluación de la OP, se preparó y se revisó una lista de 59 personas informantes clave que representan un muestreo representativo de las contrapartes del PNUD a nivel de los ministerios e instituciones de Costa Rica, del personal del SNU en Costa Rica, así como de la sociedad civil.

De los 59 EIC identificados, en dos casos el correo electrónico facilitado para solicitar la entrevista fue devuelto, cinco destinatarios nunca contestaron a los tres correos enviados después que el RR del PNUD haya avisado a cada persona destinataria de la evaluación que se estaba llevando a cabo, y cuatro EIC no atendieron la cita virtual que estaba confirmada con el equipo de evaluación. A través de las personas a cargo de la evaluación del MANUD, el equipo de evaluación pudo participar a una entrevista con la Vicepresidenta de Costa Rica, y formular preguntas específicas sobre el PNUD. Por lo tanto, el universo total de EIC era de 60 personas, de las cuales cinco no contestaron, cuatro no acudieron a la entrevista programada, y dos no pudieron contestar por tener el equipo de evaluación una dirección de correo incorrecta. El equipo evaluador logró mantener 45 EIC, y una de manera indirecta a través del equipo de evaluación del MANUD, lo cual suma un total de 46 entrevistas.

Comparado con un máximo posible de 58 EIC, la tasa de repuesta es de casi un 80%. Este porcentaje se considera suficientemente representativo ya que algunas contrapartes que participaban en la COP26 no tuvieron el tiempo necesario para participar también en las entrevistas de la D-CPE del PNUD.

Junto con la línea de investigación principal de la evaluación y con el objetivo de la preparación de la sinopsis sobre el trabajo realizado en materia de género, la experta nacional tuvo 19 EIC adicionales con las contrapartes institucionales, una EIC con un actor de la sociedad civil, un EGF con tres participantes de la sociedad civil y un EGF con seis personas del Grupo Interagencial de Género (GIG-ONU). También se recibieron tres cuestionarios rellenos por actores de la sociedad civil.

La lista final detallada de EIC figura en anexo de este informe. Por categoría de contrapartes, los datos son los siguientes:

Tabla 2- EIC realizados virtualmente por el equipo evaluador para la D-CPE y para la sinopsis de género

Organismo	No EIC D-CPD	No EIC género	No personas EGF género
Gobierno de Costa Rica e instituciones públicas	31	19	3
Sistema de Naciones Unidas (incluyendo OCR)	7		6
Sociedad civil	7	1	
Organismo financiero	1		
Total	46	20	9

Las EIC se realizaron de manera semiestructurada, usando una guía de entrevista para asegurar la compatibilidad y la comparabilidad de los datos. La guía sirvió además para asegurar la coherencia del proceso de recogida de información. Las EIC tuvieron una duración no superior a 60 minutos por entrevistado/a, ya que la aplicación se cerraba automáticamente después de 60 minutos. La guía tenía preguntas abiertas y se usó una escala de 5 puntos (1= mínimo, 2= bajo, 3= medio, 4= alto, 5 = máximo) para obtener una percepción cualitativa de las personas informantes respecto a la satisfacción y la eficacia del PNUD y su contribución a los efectos generados en el marco del CPD. Cada valoración numérica está justificada por su correspondiente explicación cualitativa.

Los hallazgos de la evaluación han sido triangulados (es decir, confirmados por tres fuentes diferentes) para asegurar su credibilidad. La parte interpretativa es la que compete exclusivamente al equipo de D-CPE ya que es la que informa las conclusiones y recomendaciones a raíz de los hallazgos.

3) Preparación del informe de evaluación

Este informe de evaluación se basa en el análisis de los datos de la fase 1 y 2 descritas anteriormente. El PNUD tendrá una semana para revisar el documento y comunicar los comentarios consolidados al equipo de la D-CPE para la preparación del informe final.

4) Informe final de la evaluación y sinopsis

El informe final de evaluación y la sinopsis serán entrados al PNUD el día 15.12.2021.

4.3. Riesgos y limitaciones

Debido a las restricciones relacionadas con el COVID, no se realizó trabajo de campo y no hubo desplazamientos. Todas las entrevistas realizaron de forma virtual a través de diferentes plataformas, principalmente Google Meet.

La falta de desplazamiento al país y de trabajo de campo condiciona el trabajo de recogida de datos e introduce una limitación. El jefe del equipo de evaluación tiene un conocimiento limitado de las instituciones en Costa Rica, por lo que la comprensión de la experta nacional permite una mejor contextualización de los hallazgos. La D-CPE se lleva a cabo al mismo tiempo que tres otras evaluaciones, incluyendo la del MANUD, lo cual puede sobrecargar las contrapartes entrevistadas. Cinco de las personas informantes clave no contestaron a la solicitud de entrevista,

y cuatro no estuvieron presentes a la hora de la entrevista. Sin embargo, la D-CPE logró un porcentaje representativo de casi el 80% de la lista inicial de las personas a entrevistar.

5. Hallazgos

Para facilitar la lectura de este informe el capítulo está estructurado siguiendo los criterios de evaluación y las preguntas clave que fueron identificadas en el informe inicial, presentando los hallazgos de la evaluación. En la sección final el equipo evaluador hace constar su interpretación de los datos y de las informaciones recabadas que dan pie a las conclusiones y las recomendaciones para el próximo documento de programa país.

5.1. Pertinencia

5.1.1. ¿Hasta dónde el CPD sigue respondiendo en la actualidad a las prioridades del PNUD y del Gobierno?

La formulación de los dos efectos del CPD – concretamente el fortalecimiento de la generación de datos, los conocimientos y las capacidades para el desarrollo humano, así como las capacidades para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible que haga hincapié en las sostenibilidad ambiental, siguen siendo unas prioridades vigentes, tanto en relación a los políticas del gobierno de Costa Rica a través de su PNDIP 2019-2022, como en relación al MANUD 2018-2022, y al plan estratégico del PNUD 2018-2021.

Y lo que aún es más importante, los efectos identificados sirven para la mejora en las condiciones de vida de las personas en Costa Rica, por lo que responden a una necesidad y aspiración de las poblaciones de territorio nacional.

Aunque el CPD se gestó en 2017 en un contexto diferente y con otra administración, las cuatro prioridades estratégicas del CPD – Gobernanza, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional, gestión del conocimiento - siguen necesarias en el contexto actual. Se debería añadir de cara al próximo CPD como prioridades adicionales, fruto de la pandemia del COVID-19: la transformación digital (que si bien se ha venido ejecutando, es necesario que se concrete de una mejor manera en el próximo ciclo programático), Además debería incluir de forma transversal la igualdad de género y apuntar a acciones transformadoras en aspectos de género (más allá de que sean responsivas). Esto es un punto clave ya que las restricciones ligadas al trabajo presencial durante la pandemia tienen un efecto negativo sobre las actividades, obligando a suspender o posponer algunas de ellas. La dificultad de obtener buena cobertura de red en las zonas rurales o de disponer de las herramientas y conocimientos tecnológicos adecuados en las comunidades se perfila como otro gran reto de cara a la agenda 2030 y los ODS.

En relación con las prioridades del gobierno, se difundió el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (DNIP) 2019-2022, que vincula sus prioridades con los indicadores de los ODS a través 136 indicadores (63% del total)⁶.

Del mismo modo, el CPD ha desarrollado un marco de resultados que vincula los productos del CPD a los efectos del MANUD como se indicó en la sección 2.1. con 16 indicadores para nueve productos (aunque el CPD solamente contempla ocho productos en su parte narrativa). El CPD está alineado al MANUD y el PNUD como miembro del SNU está incluido en el marco de resultados global del MANUD (p. 105).

En cuanto a las necesidades de la población, las brechas identificadas en la Evaluación Común para el País (conocida por sus siglas en inglés como CCA) siguen necesitando una atención sostenida para poder ser colmadas. Los servicios a la ciudadanía prestados por las instituciones siguen en evolución para garantizar mejor su suministro, y la necesidad de generar datos e información fehaciente para guiar la toma de decisiones de las instituciones se mantiene como un compromiso perentorio. El posicionamiento del país en materia de medioambiente y de desarrollo sostenible, para el cual se le reconoce un liderazgo notable a nivel internacional como lo atestiguan los numerosos premios recibidos en los foros internacionales, el último el premio Earthshot en noviembre 2021 por su programa ambiental, hacen del desarrollo sostenible mediante la sostenibilidad medioambiental un eje esencial de posicionamiento para Costa Rica. De igual modo, la generación de estadísticas, datos e información a través del desarrollo de herramientas, plataformas y aplicaciones informáticas contribuye a un mejor conocimiento de la situación del país y sostiene los esfuerzos para conseguir los ODS.

Aunque hayan quedado un poco desfasados algunos productos específicos debido al cambio de administración, las prioridades estratégicas y los dos efectos identificados siguen guiando los esfuerzos del PNUD en la consecución de los objetivos de su CPD.

5.1.2. ¿Cómo ha afectado el COVID la pertinencia del CPD?

La pandemia del COVID-19 oficialmente declarada por la OMS en marzo de 2020 tuvo serias consecuencias a nivel de la ejecución de los programas y de las intervenciones. No cambiaron las necesidades a raíz de la pandemia, sino que tuvo el efecto de aumentar de forma importante el nivel de vulnerabilidad de la población. En un contexto de disminución de las recetas fiscales para el país y con un aumento del número de población en situación de vulnerabilidad como resultado del COVID-19 y de su impacto sobre el tejido socioeconómico del país, la situación se ha vuelto más compleja y delicada para poder asegurar la atención a todos los colectivos que requieren de un apoyo por parte de los servicios del estado y del Sistema de Naciones Unidas.

Por otro lado hubo una transición brusca hacia el trabajo virtual utilizando medios digitales para evitar el contacto físico y los grupos presenciales. No todos los actores tuvieron la misma capacidad para poder efectuar una transición rápida hacia las plataformas digitales. El PNUD fue de los que sí lograron un buen nivel de adaptación al contexto, e igualmente estuvo publicando dos boletines sobre la situación del COVID-19 indicando como, bajo el liderazgo de la OCR y en colaboración con el SNU, podía contribuir a la gestión de la crisis.

⁶ MIDEPLAN, PNDIP 2019-2022, p. 48

5.1.3. ¿Qué cambios son necesarios teniendo en cuenta las prioridades actuales?

Solamente queda un año para completar el ciclo del CPD 2018-2022. No sería de gran utilidad revisar el programa de país para solamente un año, sino que tiene más sentido aplicar las lecciones aprendidas de cara al próximo CPD. Sin embargo, sí se debería de revisar y actualizar el marco de resultados y los indicadores que figuran en el CPD, ya que podrían ser ajustados para reflejar mejor los logros y resultados del PNUD durante estos cinco años.

5.2. Eficiencia

5.2.1. ¿La cartera de proyectos del CPD presenta una buena relación entre costes y resultados?

La cartera de proyectos del PNUD durante el CPD está compuesta por 47 intervenciones con un presupuesto total de US\$ 98 millones, cómo se presenta en la tabla 1 de la sección 2.1.

En relación con las dos áreas temáticas de los efectos del CPD, Gobernanza y Desarrollo Humano (GDH) aglutina el 5% del presupuesto global mientras que Naturaleza, Clima y Energía (NCE) copa el 95% del presupuesto global. Las razones para esta aparente dicotomía entre las dos áreas son varias:

- 1) El área de GDH se está recomponiendo, después de haber sido minimizada de la OP en años anteriores debido a la falta de recursos, como lo reconoce el propio CPD.
- 2) El país tiene un nivel de renta media, lo que hace más difícil conseguir fondos para temas de GDH.
- 3) El gobierno tiene mayor presencia y vinculación histórica con el PNUD en asuntos relacionados con el medioambiente, la descarbonización y otros aspectos de la economía verde, azul y circular.

El mayor mecanismo de financiación es el “Green Climate Fund” cuyo proyecto de US\$ 54 millones permite el pago de transferencias en efectivo por la reducción de gases contaminantes, actualmente en fase de ejecución. Le sigue el Global Environmental Facility (GEF) con 14 proyectos que suman un total de US\$ 25.6 millones, y el Protocolo de Montreal con 10 proyectos de un valor de US\$ 4.5 millones. Por su parte, el gobierno de Costa Ricas financia nueve proyectos con un valor global de US\$ 4.8 millones. Otra fuente de financiación importante es el Fondo para los ODS que permitió la realización de un proyecto conjunto con otras agencias de NNUU de US\$ 2 millones.

La cartera de proyectos del PNUD ha estado en expansión durante el periodo del CPD. En cuanto al nivel de ejecución, ha estado igualmente en aumento desde 2018 hasta 2020 como lo demuestra la tabla 3 que figura en la siguiente página. Este se debe en parte a la transición de los procesos en el PNUD hacia el Global Shared Services Unit (GSSU) que “clusteriza” los procesos que antes se llevaban a cabo por la oficina de país. Esto igualmente tuvo lugar en el momento de la reforma del SNU con la separación de la Oficina de la Coordinadora Residente y del PNUD, con roles ahora divididos entre la Coordinador Residente del SNU y el Representante Residente del PNUD. Esto también implica un mayor volumen de trabajo ya que es como si se hubiera creado

una nueva agencia de NNUU para el departamento de operaciones del PNUD. Sin embargo, al cabo de tres años, se ve como la OP ha pasado de un porcentaje de ejecución del 74% en 2018, a 89% en 2019, y a 95% en 2020. Esto demuestra una buena capacidad de adaptación del PNUD, ya que a pesar de la pandemia en 2020 se logró una ejecución del 95%.

Gráfico 2- Nivel de ejecución del PNUD durante el CPD de 2018 hasta 2020 – datos de 2021 pendientes



Fuente: elaboración propia con base en datos PNUD, 2021.

Aunque es temprano para tener los datos de ejecución de 2021, el presupuesto global de US\$ 14 millones es mayor que en los años anteriores, en concreto, más de dos veces el presupuesto de 2020 (ver anexo sobre ejecución presupuestaria).

Con el aumento de la cartera de intervenciones de la OP, es importante también ver si las capacidades internas están a la altura de este desafío.

La OP está conformada por únicamente 13 personas en plantilla, el resto es personal contratado con la modalidad de "Service Contract" (SC) con unas pocas personas bajo la modalidad de "Personal Service Agreement" (PSA) o "Individual Consultant" (IC). En cuanto al equipo principal que desarrolla funciones gerenciales, solamente está compuesto por el RR, la ARR, y los dos oficiales de programas. Esto es insuficiente ya que debería incluir los procesos y las áreas estratégicas que informan las tomas de decisiones, como son Monitoreo y Evaluación, Comunicación y Género. Por lo que para reforzar la capacidad del equipo gerencial se debería contemplar estos siete cargos como esenciales y pasarlos todos a plantilla (en la actualidad los responsables de M&E, género y comunicación están prestando sus servicios a través de la modalidad de SC). Como los contratos SC dependen de los presupuestos de los proyectos, no tiene una continuidad asegurada más allá de la vigencia del proyecto que financia el puesto. Esto fragiliza la capacidad del equipo gerencial a la vez que diezma su sostenibilidad.

En relación con las modalidades de implementación, como consta en la tabla 1., existe una mezcla de implementación directa (DIM) y de apoyo a la ejecución nacional (NIM) para los proyectos financiados por el Gobierno de Costa Rica o los proyectos del protocolo de Montreal.

5.2.1.1. Satisfacción sobre la eficiencia del PNUD

Las entrevistas (EIC) en profundidad realizadas con las contrapartes nacionales incluían unas preguntas valorando aspectos específicos de la aportación del PNUD, en una escala de uno hasta cinco (donde 1=mínimo, 2= bajo, 3=medio, 4=alto, 5=máximo). Una de las preguntas para las contrapartes nacionales fue sobre la eficiencia de la gestión de los recursos por parte de PNUD, y si se justificaba que el valor añadido del PNUD.

De las 31 EIC realizadas con las instituciones, 12 pudieron formular una valoración numérica sobre la eficiencia del PNUD. El **promedio es un 4,35 sobre 5**, demostrando un nivel alto de eficiencia. La mayoría de los entrevistados también explicaron que los tiempos del PNUD son menores que los de las instituciones y ello es una de sus ventajas comparativas. Se destacó la transparencia y la profesionalidad del PNUD. No se formuló ninguna queja sobre aspectos administrativos o financieros. El detalle de las valoraciones se resume a continuación:

Tabla 3 – valoración eficiencia PNUD por contrapartes institucionales – fuente: notas de entrevista D-CPE CPD

Valoración (escala de 1 al 5)	Número de respuestas (n=12)
3,5	1
4	5
4,5	2
4,75	1
5	3
Promedio 4,35	Total de respuestas 12

Cabe destacar que en las EIC con contrapartes de Naciones Unidas o con la sociedad civil (n=14) no hubo más que dos valoraciones sobre la eficiencia del PNUD, por lo que no son representativas, pero fueron más bajas que las de las contrapartes nacionales (con un 2 y un 3), especialmente debido a los tiempos de ejecución de los temas administrativos y financieros.

5.2.2. ¿Se ha gestionado adecuadamente el CPD?

Por los datos que han compartido por parte de la OP la gestión del CPD parece haber sido adecuada. Hay que tener en cuenta la gran diferencia entre los recursos ligados al área medioambiental (NCE) de 95% y el 5% que se obtuvo para el área de gobernanza y desarrollo humano (GDH).

El nivel de recursos no refleja la importancia o el nivel de necesidad de las dos áreas. Aunque Costa Rica sea un país de renta media con indicadores de desarrollo humano bastante elevados, y a pesar de su ingreso como 38º país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2021, sigue habiendo necesidad de mejorar en los temas relacionados con el desarrollo humano, los derechos humanos, y la gobernanza democrática.

Pero conseguir financiación para ello es muy difícil, ya que muchas veces se excluye nominativamente a Costa Rica de la convocatoria de fondos para estas áreas, juzgando que el país es comparativamente más adelantado que sus vecinos y que no necesita tanto este tipo de apoyo.

Lo que es bueno en materia medioambiental, es decir, los avances logrados en Costa Rica para la defensa del medioambiente y su compromiso hacía el desarrollo sostenible, han sido clave para que el PNUD pudiera conseguir una cartera de intervenciones fuerte, fortalecida por la visión y la estrategia del oficial de programas, que tiene un reconocido conocimiento del país y de sus necesidades. Varios fondos verticales han permitido articular un sólido conjunto de intervenciones para el CPD, aunque queda margen para una mayor sinergia entre los proyectos.

Contrariamente, en el área de GDH, ha sido mucho más complejo conseguir recursos. Sin embargo, queda también mucho por hacer en el área de GDH. La OP de Costa Rica está intentando aunar los esfuerzos para conseguir tener una cartera de proyectos integral que abarque tanto las áreas de NCE como las de GDH. Y es que una buena gobernanza es necesaria en todas las áreas y niveles, así como lo es el respeto a los derechos humanos, y la defensa de la igualdad de género. Todo ello conlleva a fortalecer el enfoque de desarrollo sostenible que incluye tanto el medioambiente como su vertiente de desarrollo humano.

Otras oficinas de país del PNUD están estructuradas por áreas temáticas separadas, que no tienen mucha comunicación ni interacción entre ellas. Sin embargo, debido a que la fuente de recursos actuales y en los años venideros parece estar firmemente anclada en los aspectos medioambientales, es factible considerar que la OP de Costa Rica promueva un enfoque de programa integrado, donde los temas de gobernanza, derechos humanos y desarrollo humano estén incluidos de modo transversal en todas sus facetas y sus intervenciones.

Para lograr este resultado se puede seguir el modelo que impulsó la integración de la igualdad de género en todas las facetas del trabajo del PNUD en Costa Rica, cosechando el respeto y la apropiación de muchas contrapartes nacionales que se adueñaron del proceso para desarrollar políticas y prácticas acorde con las buenas prácticas en materia de género. Existe por la tanto la oportunidad de convertir a la OP en pionera de una programación integrada con el eje central en medioambiente que incluya las diferentes dimensiones de su mandato en una misma cartera. Este proceso ya está en curso pero se puede apoyar de manera más clara, particularmente fomentando mayor interacción y comunicación entre los proyectos y utilizar a los expertos técnicos no solamente como recursos para un solo proyecto, sino para los apuntalar estos temas transversales que se repiten en el conjunto de las intervenciones.

Esto incluye la preparación de una estrategia explícita de programa integrado e integrador de los temas transversales anteriormente descritos, cuya financiación no es de tan fácil consecución. Ello permitiría comunicar de manera más clara los objetivos del programa integrado del PNUD en los próximos cinco años (para el futuro CPD), y su alineación a su nuevo plan estratégico 2022 (3x6x3).

5.2.3. ¿Hasta qué punto el sistema de M&E es adecuado y sirve de referencia para la toma de decisiones?

Tal y como se explicó anteriormente no hay un puesto fijo de especialista de monitoreo y evaluación en la OP por falta de recursos. La persona que ostenta el cargo está financiada por un proyecto específico, y el apoyo que brinda al resto de la OP es adicional a su trabajo de M&E para el proyecto. Por lo tanto hay una disponibilidad necesariamente limitada para tratar de los temas de M&E corporativos del PNUD.

Las EIC con los y las colegas del PNUD (proyectos, gerencia) reflejan una apreciación positiva del sistema de M&E del PNUD, con una mayoría de personas entrevistadas que consideran que el PNUD tiene las herramientas necesarias para poder generar datos, indicadores y evidencia de los resultados a nivel de los proyectos⁷. Sin embargo, el equipo de evaluación vio que falta poder elevar la comunicación de los resultados de los proyectos a un nivel superior, y que el sistema de M&E está actualmente muy enfocado a proyectos, lo cual no permite brindar al equipo gerencial el tipo de información y datos necesarios para la toma de decisiones estratégicas. No puede existir un buen sistema de gestión del conocimiento sin tener una persona con el perfil adecuado cumpliendo esta función. El PNUD necesita encontrar un sistema integrado de manejo de indicadores e información de los proyectos. Los proyectos no todos cuentan con sistemas o personal para M&E pero generan mucha información. El reporte se hace sobre indicadores muy específicos que no dan cuenta de todos los logros obtenidos. Como no hay formatos simples y unificados se pierde mucha información valiosa que puede servir a la toma de decisiones y para generar estrategias de comunicación.

Puede que el sistema que utiliza el PNUD, Atlas, no sea la herramienta más adecuada para un buen sistema de M&E. Los formatos de informes son muy narrativos y proveen información muy heterogénea. Cada proyecto debe responder claramente a los requisitos y formatos de los donantes, pero el PNUD no tiene un sistema integrado de levantamiento, reporte y análisis de datos. Y esto es el talón de Aquiles para que el PNUD pueda dar cuenta clara de los efectos y los cambios y, por tanto, que pueda comunicarlos más visiblemente.

El análisis del equipo de la D-CPE del CPD demuestra que queda mucho progreso por hacer en materia de M&E y de gestión del conocimiento – faltan estrategias claras de la OP sobre estos temas y una vinculación mucho más cercana con la gerencia y el área de comunicación. Sin embargo estos vacíos tienen que ver más con el sistema de monitoreo unificado de información concreta de los proyectos, que con los procesos evaluativos o con la misma capacidad para generar reportes e información. Para el CPD, el Plan de Evaluación contempla 12 evaluaciones a nivel de proyectos, de PNUD (CPD) y del MANUD (de forma conjunta), de las cuales se han concluido 9 y 2 están en proceso, una está por realizarse en el 2022.

No obstante, el análisis de marco de resultados y su formulación para el CPD 2018-2022 demuestra que una formación en Gestión Basada en Resultados (GBR – o Results Based Management -RBM- en inglés) sería muy útil para el equipo gerencial, ya que hay varios aspectos en la manera en que deben formular los efectos (en base a las directrices del GNUD), y de

⁷ Tal es el caso en la incorporación de indicadores de género en los informes trimestrales, que dan cuenta de la capacidad y oportunidad que hay para recoger datos e insumos específicos. El modelo de informes trimestrales del PNUD se ha convertido en base para otras oficinas por el proceso del Sello de Igualdad y permite reflejar avances en materia de igualdad de género en los distintos proyectos.

cómo se tiene que presentar una teoría de cambio, y qué tipo de indicadores pueden ser más útiles para reflejar los logros, que no parecen estar totalmente claros.

El equipo de la D-CPE considera que la función de M&E es esencial para la OP y debe ser parte del equipo gerencial con una persona dedicada como oficial de M&E para la OP. Esto facilitaría la generación de información, datos e indicadores que demuestren los logros del PNUD como agencia, y facilite el posicionamiento estratégico del PNUD en el país.

El PNUD posee los conocimientos y el personal técnico que puede brindar este apoyo en formación GBR a través de su centro regional en Panamá.

5.3. Eficacia

5.3.1. ¿Cuáles son los principales resultados del PNUD hasta la fecha?

Los principales resultados obtenidos hasta la fecha se pueden estructurar en diferentes ámbitos de actuación. También es importante tener en cuenta que aún no todos los proyectos han alcanzado un grado de ejecución que permita su evaluación porque todavía queda más de un año hasta el final del CPD, y porque el periodo de ejecución de varios proyectos es más extendido que el periodo del CPD que finaliza en 2022. En particular, el mayor proyecto del PNUD de US\$ 54 millones aún tiene que iniciar el sistema de las transferencias monetarias, lo cual influye de manera decisiva sobre los logros del CPD en cuanto a su grado de ejecución.

Resultados a nivel de los productos del CPD según el marco de resultados:

Tabla 4 – lectura de los indicadores del CPD según información proporcionada por la OP

Indic.	Mide	Unidad	Meta	Valor actual	Comentario
1.1.1.	Grado en que se utilizan datos desglosados	Escala 1 a 4	3	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.1.2.	Progreso puesta en marcha SINIRUBE	Escala 1 a 4	4	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.2.1.	Productos del conocimiento	Número	2	6	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.2.2.	Instituciones encargadas toma decisiones	Número	3	8	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.2.3.	Instituciones ponen en marcha gestión género	Número	50	56	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.3.1.	Mecanismos para toma decisión población excluida	Número	5	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.3.2.	Políticas formuladas a partir de Info obtenida	Número	5	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.4.1.	Protocolos que integran género y DDHH	Número	3	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
1.4.2.	Acuerdos para los ODS	Número	5	4	Según Indicadores CPD para D-CPE
2.1.1.	Progreso cumplimiento planes nacionales	Número	4	2	Según Indicadores CPD para D-CPE
2.2.1.	Sustancias no reutilizables nocivas	%	100%	100%	Según Indicadores CPD para D-CPE

2.2.2.	Municipios que aplican reglamento plásticos 1 uso	Número	15	21	Según Indicadores CPD para D-CPE
2.3.1.	Iniciativas de cooperación Sur-Sur	Número	3	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
2.3.2.	Iniciativas de cooperación Sur-Sur canalizadas	%	30%	30%	No hay datos en el ppt facilitado por la OP
2.4.1.	Mecanismos institución. Para GBR y género	Número	3	3	Según Indicadores CPD para D-CPE
2.5.1.	ASADAS que toman decisiones basadas en info	Número	200	200	Según ppt Atlas 29.5.1.1. de la OP

*Sistema de valoración según el modelo de las señales de tráfico: verde indica que los resultados se han alcanzado, amarillo que están en fase de alcance y pueden necesitar alguna pequeña corrección, y rojo que están lejos de su meta y requiere una intervención inmediata para evitar incumplir la meta.

De los 16 indicadores, 11 ya han alcanzado o sobre pasado su meta, y 4 están cerca de alcanzarla. Lo que demuestra un alto nivel de ejecución de las acciones establecidas.

Existe una desconexión entre el MR del CPD y la información que tiene la OP que demuestra la necesidad de tener una sistematización de la función de M&E para la Oficina de País y no solamente para los proyectos. En base a esta tabla da la sensación de que el PNUD solamente ha cumplido la mitad de sus objetivos, cuando el análisis cualitativo destaca logros mayores que los reportados en el MR en procesos y aspectos más esenciales para lograr el cumplimiento de los ODS. Esta desconexión entre los indicadores del MR y los efectos que se han generado en Costa Rica, algunos de los cuales no se reflejan en el MR, no permiten visualizar ni comunicar claramente los mayores logros obtenidos por el PNUD.

Resultados según las percepciones de las contrapartes

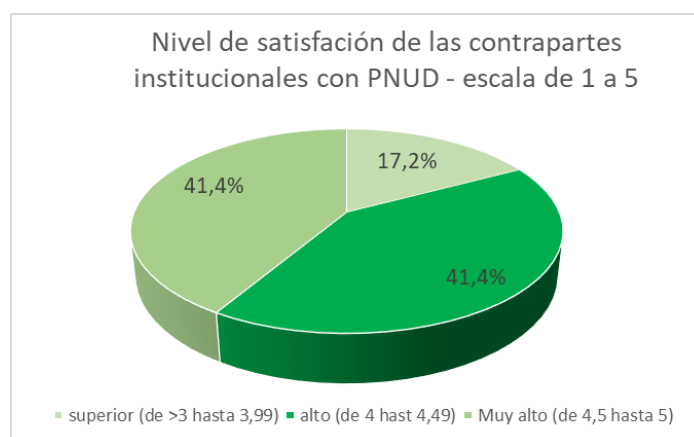
Con el fin de tener una visión más amplia y menos reductora de los resultados del CPD, el equipo de la D-CPE incluyó en sus entrevistas una valoración sobre la satisfacción de las contrapartes con el PNUD y los resultados obtenidos (o sea, su eficacia). En la siguiente tabla se puede ver claramente como las contrapartes institucionales otorgan una valoración alta sobre la percepción que tienen del PNUD en Costa Rica y de los resultados que con su apoyo se han obtenido:

Tabla 5 – valoración del nivel de satisfacción de las contrapartes institucionales con el PNUD en Costa Rica. Fuente: notas tomadas durante las EIC de la EMT

Valor	Nº resp.
3,5	4
3,75	1
4	10
4,25	2
4,5	7
5	5
Total	29
Promedio	4,23

La presentación gráfica demuestra el alto nivel de satisfacción, ya que no hubo ninguna valoración media o inferior a la media (3 o menos) y que todas las respuestas fueron superiores a 3,0.

Gráfico 3 – nivel de satisfacción de las contrapartes institucionales. Fuente: datos de la D-CPD



Los datos recogidos con esta metodología brindan una visión diferente de los resultados obtenidos por el MR del CPD, más acorde con la variedad y la tipología de los logros que se han y se están obteniendo en el país. También demuestra las limitaciones del marco de resultados actual, pero se puede confirmar que los resultados esenciales del PNUD se centran en las áreas definidas en los dos efectos del CPD.

El resultado más visible es la capacidad de gestionar y de ejecutar proyectos complejos logrando los resultados esperados. Cuando las entrevistas obtuvieron la valoración de los resultados de un proyecto específico del PNUD (solamente en cuatro casos), la valoración de los resultados fue aún mayor, con **un promedio de 4,63 sobre 5** (con notas de 2 x 4,3, 2 x 5). Aunque la muestra sea insuficiente para poder ser generalizada, sin embargo, las notas cualitativas de las entrevistas realizadas confirman en su mayoría que el PNUD tiene una alta capacidad para lograr los resultados esperados en los proyectos (obviando el hecho que varios proyectos están o en fase de arranque, particularmente el de mayor presupuesto, o aún no han sido completados).

El PNUD ha logrado a través de su cartera de intervenciones influir tanto en resultados tangibles como intangibles. Aunque estos sean más difíciles de capturar, también se incluyó en las entrevistas con las contrapartes institucionales preguntas sobre las aportaciones del PNUD en temas como el de fortalecimiento institucional, de incidencia en políticas públicas, en materia de igualdad de género y en la generación de datos, indicadores e informaciones a través de plataformas y herramientas digitales que justifican, en su conjunto, la alta valoración en referencia a la satisfacción de las contrapartes y sus valoraciones respecto a la eficacia del PNUD. Aunque los datos referentes a valoraciones específicas se presentan en las secciones siguientes, lo que sí queda evidenciado es que el PNUD ha tenido un papel protagonista no solamente en aspectos relacionados con los productos de los proyectos, pero también en el fortalecimiento de las capacidades institucionales – aunque ello haya sufrido retrocesos a raíz de la pandemia, ya que el nivel de interacción al pasar al modo de trabajo virtual ha diluido un poco las relaciones entre los actores.

Así mismo, y fuera ya del ámbito específico de los proyectos, cabe destacar que gran parte de la labor en GDH se hace y se hizo fuera de un marco de proyecto específico. Como el sistema de M&E está enfocado al MR del CPD y los MR de los proyectos, los logros que no encajen en los indicadores del MR quedan por lo tanto fuera de los reportes y pasan a veces inadvertidos, aun

cuando esos puedan contener elementos de buenas prácticas y puedan abrir procesos potencialmente positivos para el país.

Un gran número de ejemplos durante las entrevistas fueron indicados como evidencia de la contribución del PNUD en facilitar la recogida de datos estadísticos, de informaciones georeferenciadas, de mapeo, de varios tipos de índices, y en el desarrollo de herramientas informáticas y digitales como soporte de los productos de conocimiento generados. Existen en la mayoría de las instituciones un importante número de plataformas a las que se accede directamente en la web. Gran parte de ellas se obtuvieron con el soporte del PNUD. Estas plataformas se aplican en las diferentes áreas temáticas del ámbito de actuación del PNUD. Entre ellas destaca el MOCUPP⁸ por su valor en facilitar informaciones valiosas sobre la cobertura forestal, o a otros ámbitos como el de protección social, a través del SINIRUBE⁹, que facilita la identificación de las personas más vulnerables a través de los datos del registro único, integrado por 34 instituciones, por mencionar solamente a dos ejemplos. La generación de datos y la identificación de indicadores es casi un componente constante en los diferentes proyectos que el PNUD ha estado ejecutando. Esta área de trabajo del PNUD contribuye así a la capacidad de las instituciones para informar sobre el avance de los ODS.

En el área NCE, la visión integral de desarrollo sostenible ha permitido al PNUD de actuar como facilitador y articulador entre las diferentes instituciones, y entre los niveles locales, cantonales e institucionales (tal es el caso de los proyectos de Paisajes Productivos, ASADAS, REDD+, BIOFIN, etc.). Debido a su actuación imparcial, el PNUD tiene mayor capacidad de convocatoria y de colaboración con entes y entidades que puedan tener diferentes tendencias y objetivos. Se ha logrado así trabajar conjuntamente con instituciones cuyos objetivos podrían aparentar ser dispares, pero sin embargo avanzando la Agenda 2030 y divulgando el enfoque de desarrollo sostenible más allá del mandato específico de cada institución. De alguna manera, el PNUD es un ente integrador de desarrollo sostenible, porque no tiene una visión que se limite a un sector o un aspecto específico, sino que es capaz de aunar los diferentes esfuerzos de los diversos actores y generar una situación de ganar/ganar dentro de su visión integral de desarrollo sostenible y de la Agenda 2030.

El nivel de eficacia del PNUD se debe esencialmente a los factores siguientes:

1. La calidad del personal del PNUD

En todas las entrevistas con contrapartes institucionales, del SNU, de la sociedad civil, se ha reconocido la alta calidad del personal del PNUD. Esto no se aplica únicamente al personal en plantilla sino a todas las personas colaboradoras y consultoras del PNUD. Se mencionó repetidamente la alta calidad del personal, su nivel de entrega, su dedicación para conseguir los resultados, su compromiso y su motivación son una baza importante que tiene el PNUD. También se comentó su flexibilidad y capacidad de adaptación incluyendo a las y los consultores, que trabajaron en ocasiones durante los fines de semana, algo que no es posible para el personal de las instituciones.

Sin embargo, hay dos aspectos que se podrían mejorar:

⁸ <https://mocupp.org/informes/>

⁹ <https://www.sinirube.go.cr/>

- a) Los pequeños proyectos que no tienen un titular fijo. En el caso de un pequeño proyecto (en cuanto a presupuesto financiero) la contraparte institucional se quejó de que no hubiera una persona fija asignada al proyecto por parte del PNUD lo cual dificultaba la comunicación.
- b) La virtualidad con la que ha pasado a trabajar la OP desde la pandemia. Si bien ello tiene aspectos positivos y contribuye a restringir los costes, varias contrapartes han indicado que el trabajo presencial sigue siendo necesario y que las relaciones con PNUD han sufrido un deterioro a raíz de la implementación de un modo de trabajo únicamente virtual.

2. La relación con “las personas jerarcas”

El equipo de evaluación entiende por “jerarcas” las personas que tienen poder de decisión en las instituciones pero que no son personal técnico. La mayoría de las contrapartes técnicas institucionales mencionaron la buena relación del PNUD con las y los jerarcas. Esto facilita los acuerdos y la toma de decisiones estratégicas, así como ayuda a resolver los problemas durante la ejecución de los proyectos. Sin embargo, la otra cara de la moneda es que el personal técnico no siempre acompaña los procesos acordados entre el PNUD y los puestos de jerarcas, lo cual puede provocar una cierta brecha de información entre los dos niveles. Aunque ello no sea responsabilidad del PNUD, hay que ser consciente de que la información que tienen las y los jerarcas no necesariamente se diseminan en el interior de sus instituciones, por lo que es importante asegurar que existan las herramientas internas para facilitar el flujo de la información.

3. Una visión comprensiva e integral de lo que es el desarrollo sostenible

No hay duda de que las instituciones son fuertes en Costa Rica, y que llevan muchos años de experiencia ejercitando los servicios públicos que compete al gobierno de la nación. Existen unas 330 instituciones en Costa Rica, cada una con su mandato asentado en una base legal que define su rol y competencias. Sin embargo, algunas leyes tienen más de 70 años y a pesar de tener una institucionalidad fuerte, las instituciones están fragmentadas por su responsabilidad específica. Eso lleva a ciertas complicaciones cuando se trata de coordinar el trabajo con varias instituciones al mismo tiempo, ya que las articulaciones no son siempre fáciles o evidentes. Por ello, la visión amplia que tiene el PNUD del desarrollo sostenible permite una mejor participación de las diferentes instituciones y de los diferentes niveles para lograr acciones concretas alineadas con la agenda 2030 y los ODS, algo que va más allá del mandato específico de cada entidad, algo que se ha visto en intervenciones como “ASADAS” y “Paisajes Productivos”.

4. Expertise, prestigio y buenas prácticas a nivel internacional

Otro factor que influye en la eficacia es la “expertise” (o capacidades y conocimiento técnico) del PNUD y su amplia experiencia a nivel internacional, que permite tener una base de buenas prácticas. Varias contrapartes indicaron su interés por ver de qué manera el PNUD aplica ciertas herramientas y procesos en otros países, y cuáles son sus resultados. Del mismo modo, Costa Rica generó a través de la cartera del PNUD ciertas buenas prácticas, algunas de las cuales han sido presentadas a nivel internacional como ejemplos. Como lo indicó un entrevistado “El PNUD es una voz autorizada y escuchada en Costa Rica”.

5. Marcos normativos

No se puede olvidar que los valores y los principios de las Naciones Unidas se fundamentan en unos marcos normativos fuertes. Es cierto que los convenios internacionales tienen un rango

superior a la legislación nacional, lo cual legitima al PNUD en su trabajo de incidencia en las políticas públicas. Varios de los marcos normativos están siendo aplicados en Costa Rica, como la igualdad de género, no dejar a nadie atrás, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo humano, solamente para citar algunos. Pero aún se tiene que hacer un esfuerzo mayor para asegurar la aplicación de los principios normativos por las instituciones, con el fin de contribuir a una buena gobernanza integradora de esos valores fundamentales de igualdad, inclusión, e imparcialidad.

5.3.2. ¿Cuáles han sido los efectos del apoyo del PNUD para su institución?

Las personas entrevistadas dieron una lista exhaustiva de los apoyos proporcionados por el PNUD. Esta lista en sí no tiene un gran valor añadido, ya que básicamente narra el trabajo realizado, por lo que la pregunta más pertinente que hizo el equipo de la D-CPE fue “¿Qué se hubiera logrado sin el PNUD?”, es decir, cómo la institución se hubiera visto afectada por la ausencia de apoyo por parte de PNUD.

Las respuestas convergen hacia tres aspectos fundamentales: 1) que los tiempos hubieran sido mayores (es decir, que el PNUD actuó de catalizador de los procesos) para lograr los resultados, y 2) que los niveles de resultados probablemente hubieran sido menores sin el PNUD, y 3) mayor visibilidad y capacidad frente al resto de las instituciones, incluyendo la legitimidad que da el PNUD tanto técnica como políticamente en las esferas de toma de decisión de las instituciones.

En base a estas informaciones, el PNUD parece tener un rol de facilitador y capacitador que dinamiza los procesos y permite obtener resultados de primer nivel, mientras que su apoyo a la institución sirve para que dicha institución tenga una reconocida y aumentada visibilidad y pericia en los temas que se están trabajando, y a la vez un acompañamiento y posicionamiento más fuerte frente a las demás instituciones.

5.3.3. ¿De qué manera se ha desarrollado la igualdad de género en su institución?

El trabajo de género a nivel institucional fue muy fuerte, aunque las instituciones se puedan dividir en dos grupos: a) las instituciones que tomaron el tema de la igualdad de género a pecho e intentaron aplicarlo lo más posible en su institución b) las instituciones que no pudieron o quisieron comprometerse tanto en este tema debido a otras prioridades. Sin embargo, el segundo grupo aparece como mucho menos numeroso, ya que la mayoría de las contrapartes se han sumado a los esfuerzos que el PNUD lidera para incorporar la igualdad de género en las instituciones. Esta inclusión se hizo de manera comprensiva, con varias instituciones que ahora tiene su propia política de género, los conocimientos y las herramientas para asegurar que las acciones institucionales puedan ser género-responsivas. El PNUD ha trabajado con al menos 44 empresas y 12 instituciones públicas en procesos de capacitación, o de acompañamiento del sello de igualdad interno, desarrollo de políticas y herramientas didácticas, generación de datos entre otras (ver anexo sobre Indicadores y sinopsis de género).

Las perspectivas de las personas entrevistadas y el análisis de datos secundarios evidencian que en las instituciones con las cuales el PNUD ha trabajado procesos de inclusión del enfoque de género se han empezado a dar cambios importantes. Entre estos destacan 1) acceso a información,

capacitación y herramientas (p. e. Indica IGUALDAD) para llevar a cabo diagnósticos relacionados con brechas por aspectos de género a nivel institucional; 2) legitimidad para presentar el tema a esferas de jefes o mandos técnicos, al ser el PNUD una institución reconocida como referente para abordar el tema a nivel teórico y práctico; 3) articulación con otras instituciones ya sea a nivel público o con otras agencias del SNU o de la cooperación internacional para abordar el tema; 4) transversalización del enfoque de género en sectores que tradicionalmente no abordaban esta perspectiva (como medio ambiente o agropecuario-productivo); 5) transversalización del enfoque en programas conjuntos de protección social, generación de empleos y temas de violencia, entre otros.

De manera general, el PNUD ha abordado una estrategia atinada de facilitar un acompañamiento técnico en la generación de Políticas de Igualdad, con planes asociados y provisión de capacidades técnicas e instrumentos para implementar acciones relacionadas con las brechas de género a nivel institucional y sectorial.

El Sello de Igualdad, en concreto, representa una herramienta que se utiliza en dos vías. Por un lado para operativizar políticas de igualdad en aquellas instituciones que han implementado o están en proceso de crear estos instrumentos normativos para transversalizar el enfoque de equidad e igualdad de género. Y, por otro lado, para sectores (como el de ambiente) que no cuentan con una política sectorial (está en proceso), el PNUD está acompañando la implementación del Sello en dependencias o subsectores clave que inciden en el accionar en campo y que luego pueden ser vinculados con políticas de igualdad institucionales.

De forma integral se trabaja con otros sectores clave como el privado (capacitaciones a empresas en cuestiones de igualdad de género, tales como la implementación del Sello de Igualdad o capacitaciones, provisión de herramientas clave y generación de información), y con el de la sociedad civil organizada. El PNUD ha liderado por medio del Grupo Interagencial de Género, y en otros espacios, un trabajo más integral a nivel de agencias que tome el enfoque de género como un elemento clave. Esto ha promovido cambios institucionales importantes a nivel de país (un análisis más profundo sobre este tema se incluye en la Sinopsis de Género de esta evaluación).

5.3.4. ¿Cuánto considera que el PNUD ha contribuido a desarrollar la capacidad de su institución?

De las 31 EIC solamente seis dieron una valoración del nivel de fortalecimiento institucional del PNUD. El **promedio** de las seis valoraciones **es un 3,96** que es una nota casi alta. Cinco de las valoraciones son altas (3 x 4, 1 x 4,25, 1 x 4,5) mientras que una es media (1 x 3). En las instituciones que valoraron este aspecto, se considera que el PNUD ha contribuido de manera significativa en el fortalecimiento institucional con una batería de herramientas tal y como: los talleres de capacitación, el trabajo conjunto y un buen grado de comunicación, una visión integradora, y la capacidad del PNUD en el uso de los instrumentos informáticos y digitales, un apoyo al posicionamiento institucional frente a otras instituciones, y un apoyo focalizado en las necesidades identificadas por la institución.

También se indicó que el nivel de fortalecimiento había decaído con la pandemia, ya que el trabajo virtual no puede mantener la misma dinámica positiva en la interacción de los actores como el que se había establecido presencialmente. El equipo de la D-CPE considera que un regreso a un equilibrio entre el trabajo virtual y presencial, este último al 50%, permitiría subsanar

dichas limitaciones y volvería a dar mayor efecto al apoyo del PNUD en su labor de desarrollo institucional.

5.3.5. ¿Cuáles son las fortalezas del PNUD?

Con respecto a las fortalezas (y las debilidades) del PNUD según las entrevistas se pueden resumir en los siguientes aspectos:

Tabla 6 – percepción de las contrapartes de las fuerzas y debilidades del PNUD. Fuente: notas de las EIC de la D-CPE del CPD

Fortalezas del PNUD	Debilidades del PNUD
Calidad y capacidad del personal	Mayor esfuerzo a favor de las poblaciones en condición de vulnerabilidad
Visión integral de desarrollo sostenible	Mayor seguimiento y acompañamiento de los equipos técnicos
Capacidad de movilizar recursos, fondos TRAC	Seguimiento de los proyectos ex post
Prestigio y experiencia	Comunicación no siempre fluida con algunos actores
Capacidad articuladora y facilitadora	No se tiene una visión clara del PNUD como agencia, más de sus proyectos
Función catalizadora	Falta claridad en su posicionamiento estratégico
Integración de aspectos conexos al medioambiente	Rendición de cuentas a veces un poco tardía
Capacidad de integrar y comunicar la igualdad de género	Mayor interacción con la sociedad civil
Aspectos de inclusión social y no dejar a nadie atrás	
Capacidad de influir en políticas públicas	
Reconocimiento de su capacidad operativa	
Mayor rapidez en procesos administrativos que el gobierno	
Experiencia en economía verde, azul, circular	
Generación de datos e informaciones fehacientes	
Buena capacidad analítica	
Capacidad de transformar ciertas instituciones	

5.3.6. ¿En qué puede el PNUD mejorar su eficacia en el país?

Un aspecto de mejora es que el PNUD no divulga mucho los logros y resultados de sus actuaciones en Costa Rica, por lo que la mayoría de las contrapartes sólo tienen conocimiento de los proyectos específicos en los cuales colaboran con el PNUD. Una mayor eficacia pasa por una mejor comprensión del posicionamiento del PNUD en el país, de manera que cada actor entienda mejor las oportunidades que ofrece el PNUD en materia de colaboración.

Otro aspecto se relaciona con la reforma del SNU, ya que desde 2018 se separó el rol de la Coordinación del SNU (en manos ahora de la Coordinadora Residente) y el del PNUD que cuenta ahora con un Representante Residente. Anteriormente la misma persona combinaba ambas funciones, y esta separación también hace que no siempre este claro con quienes se tienen que reunir las contrapartes, particularmente entre el lado más técnico (PNUD) y el aspecto más diplomático y de coordinación (OCR).

El proyecto conjunto financiado por el fondo ODS y liderado por el PNUD ha sido mencionado en repetidas ocasiones como un buen ejemplo de cooperación del SNU, que permite abarcar mayores resultados que un proyecto con una sola agencia (la idea surge y es liderada por el PNUD y su equipo gerencial y ha logrado articular entre varios actores un programa conjunto con fondos de los SDG para empoderar a las mujeres y contribuir a la reducción de la pobreza y a la economía productiva). Es posible que haya una ventana de oportunidad para incrementar el número de proyectos conjuntos en el país, pero siempre que el proceso y la metodología de su desarrollo sea semejante al proyecto conjunto actual, que contrariamente a los proyectos conjuntos habituales, decidió atribuir los recursos de los presupuestos por agencia solamente después de haber identificado los resultados anticipados que formaban sus objetivos, y de quienes estaban en mejores condiciones para ofrecer un valor añadido con su intervención, antes de definir que agencias estarían implicadas en su ejecución.

El conocimiento de la cartera de intervenciones del PNUD es muy limitado por parte de los diferentes socios y contrapartes. El PNUD podría esforzarse por comunicar mejor su posicionamiento y las oportunidades de colaboración que tiene en Costa Rica, ya que la mayoría de los reportes se focalizan en las intervenciones y los proyectos, pero no en el PNUD como agencia y ente estratégico articulador de su cartera de proyectos.

También se podría fortalecer las relaciones con los organismos de la sociedad civil, ya que ocupan un lugar más remoto que las alianzas estratégicas que el PNUD ha desarrollado con las instituciones. Intervenciones en temas de inclusión social, derechos humanos y medio ambiente se podrían beneficiar más de una colaboración con la sociedad civil. Sin embargo, varias fundaciones y organismos no gubernamentales comparten objetivos similares a los del PNUD y se debería buscar aproximaciones con dichos actores.

Es importante que el PNUD continúe sus esfuerzos para lograr fondos en las áreas estratégicas conexas a la del desarrollo sostenible, en particular para las cuestiones de gobernanza, inclusión, DDHH, y desarrollo humano.

Con el posible cambio de gobierno en 2022, sería importante mejorar el trabajo con la Asamblea Legislativa de Costa Rica, con el fin de aportar mayor conocimiento a las y los diputados en la formulación de leyes y políticas públicas acordes a los convenios internacionales y a los marcos normativos de las Naciones Unidas. El nivel de las necesidades en estos aspectos es alta y no siempre acorde con las prioridades del gobierno (ejemplo tema de DDHH o derechos sociales) y son áreas de mayor potencial para trabajar con las ONG, igual que en medioambiente que tiene una buena cantidad de ONG y fundaciones que ya colaboran con PNUD y que podrían apoyar un proceso de acompañamiento más estratégico a nivel del Poder Legislativo.

5.3.7. ¿Cuál fue el valor añadido del PNUD en la gestión de la pandemia COVID?

El PNUD fue afectado de la misma manera que las contrapartes institucionales por la pandemia. El efecto inmediato fue la suspensión de las actividades presenciales, y el vuelco a las plataformas virtuales y el trabajo digital. En respuesta a la pandemia el PNUD actuó rápidamente y preparó dos boletines informativos en el 2020, indicando la estrategia de respuesta conjunta y las acciones que se habían llevado a cabo. El PNUD actuó como plataforma para catalizar soluciones a la pandemia, por ejemplo, en el área de protección social como fueron las transferencias en efectivo a favor de las poblaciones con mayor nivel de riesgo.

También es cierto que el PNUD asumió el rol de líder para el Plan de Respuesta Socioeconómico que lanzó NNUU en 2020 y que fue la propuesta de NNUU para atender la crisis. El PNUD lideró el proceso de evaluación rápida y dio seguimiento a la implementación de las acciones, jugando en ello un rol de catalizador importante.

Los esfuerzos conjuntos bajo el liderazgo de la OPS y de la OCR y en coordinación con el SNU fueron multisectoriales y se centraron inicialmente en la respuesta a la crisis sanitaria a través de ocho acciones conjuntas que permitieron mitigar la crisis, con importantes éxitos como el desarrollo de un kit alternativo de bajo coste para diagnosticar la infección, entre otros aspectos. Se llevó a cabo una evaluación inicial de los impactos socioeconómicos de la pandemia, con vista a las acciones de recuperación temprana, y el PNUD obtuvo fondos adicionales a través del Fondo de Respuesta Rápida COVID-19 y tuvo la posibilidad de reprogramar parte de sus recursos.

En una segunda fase los esfuerzos se centraron en acciones estratégicas en cuatro áreas: Gobernanza, Protección Social, Economía verde, y en Innovación digital, cada área con su presupuesto específico y su estrategia de intervención. Todas las intervenciones llevaban un marcado carácter género-responsivo, ya que se incluyó de manera transversal la temática de género en la respuesta al COVID-19. Además, en aspectos de violencia en contra de las mujeres, el PNUD acompañó al INAMU en la ampliación de servicios a víctimas de violencia, y se propició un abordaje sobre el tema de masculinidades para reducir la violencia (asociados a la permanencia dentro de los hogares) y ampliar los servicios para hombres, en un abordaje integral de esta problemática.

El valor añadido fue la rapidez con la cual el PNUD supo reaccionar y su adaptabilidad para volcarse en el trabajo virtual y poder llevar a cabo las acciones de respuesta a la situación de COVID-19, utilizando para ello enfoques y puntos de entrada innovadores.

5.4. Coherencia

5.4.1. ¿Hasta dónde la programación del PNUD está coordinada con el MANUD, el PND y la política pública?

El CPD está coordinado con el MANUD, ya que el marco de resultados del CPD solamente identifica los productos sobre los cuales tiene que reportar el PNUD, en cuanto los efectos se consideran parte del marco de resultados del MANUD.

El CPD está por lo tanto alineado con el MANUD. Sin embargo, la importancia del área medioambiental y el posicionamiento del PNUD en esa área puede que no se refleje plenamente en el MANUD.

En relación al PNDIP, el CPD está firmado y aceptado por el gobierno de Costa Rica. Aunque el MIDPLAN presentó posteriormente el PNDIP 2019-2022, su contenido refleja la alineación con los ODS y la agenda 2030, por lo que también el CPD está alineado con el PNDIP.

Con la reforma y la separación de la función del RR de la de OCR, se requiere un mayor grado de coordinación para el próximo marco de planificación de país, tanto para el próximo CPD como para el próximo MANUD.

El CPD también está alineado a las políticas públicas y el plan de descarbonización, y en su cartera de intervenciones el gobierno de Costa Rica aporta una importante cofinanciación.

5.5. Sostenibilidad

5.5.1. ¿De las intervenciones que el PNUD ha completado (como el proceso del Sello Oro de Género) cuales seguirán en el futuro con financiación del Gobierno?

Las informaciones de las contrapartes institucionales indican que el contexto de crisis socioeconómica no es favorable a la futura financiación de las intervenciones, tanto por la pandemia como por el nivel de los ingresos fiscales. Además, parece que un cambio de gobierno en las elecciones de 2022 es bastante probable, lo cual puede tener una incidencia en la sostenibilidad de las intervenciones. Aunque muchas de las intervenciones del PNUD incluyan un componente de generación de recursos, las informaciones recaudadas durante la D-CPE no permiten indicar que se haya logrado un nivel de ingresos suficientes en las intervenciones en curso o realizadas como para asegurar su continuidad. Por lo que se requieren recursos adicionales que pueden ser del gobierno, del sector privado o de otros donantes para mantener los beneficios generados hasta la fecha. Una herramienta especialmente valiosa, el MOCUPP, debería de ser sostenible, pero para ello tiene que ser arropado por una ley o un decreto que garantice su sostenibilidad¹⁰. Otras iniciativas como el SINERUBE y el SIRACUJ son sistemas ya estatales y su sostenibilidad está garantizada, por lo que cada caso tiene sus particularidades. Tal es el caso de la aplicación del Sello de Igualdad de Género con instituciones públicas, que dependen de la disposición de recursos y personal para garantizar su proceso de certificación e implementación.

La preocupación por la sostenibilidad de las intervenciones es compartida por las instituciones, muchas de las cuales ven al PNUD como una posible solución en caso de que el gobierno disminuya los recursos actuales. En cualquier caso, las contrapartes institucionales no contemplan la posibilidad de mantener el nivel de financiación que hubo en este CPD al mismo nivel. Esto hace que la sostenibilidad de las intervenciones no esté asegurada más allá del periodo de financiación.

10 El MOCUPP Sistema de Monitoreo del Cambio de Uso y Cobertura del Suelo en Paisajes Productivo, que monitorea el uso adecuado de la tierra destinada a la producción (de piña, palma y ganado-pasto), para garantizar el respeto de los límites de la frontera agrícola y el reguardo de las áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y otras. Actualmente hay dos procesos a nivel legislativo para garantizar su aplicación y sostenibilidad financiera. Además hay directrices internas institucionales que contribuyen con el garantizar su aplicación. En el caso de SIRACUJ y SINERUBE, aunque PNUD ha apoyado el desarrollo, son sistemas estatales y su sostenibilidad está más garantizada.

5.5.2. ¿Qué programas deberían de ser extendidos o intensificados, y por qué?

Muchos de los proyectos y programas han sido exitosos, y, aunque quedan varios programas por completar, los que lograron generar un cambio transformador positivo para los usuarios y beneficiarios se pueden resumir a los siguientes:

- ASADAS¹¹, porque ahora se está trabajando en unas mancomunidades (de por ejemplo cinco municipalidades diferentes) en torno a un objetivo común y con una metodología compartida, y que puede llevar al desarrollo de regulaciones locales, con generación de ingresos y desarrollo de las capacidades locales y fortalecimiento de las comunidades, y reforzando la gobernanza de las ASADAS. Las informaciones obtenidas indican que el potencial de replicar el proyecto a las demás ASADAS es alto y muy necesario, así como lo recomienda el informe de evaluación del proyecto.
- Paisajes Productivos es otra intervención que ha generado una sistematización con un enfoque ganar/ganar que ha sorprendido y ha gratamente logrado sus objetivos. Nuevamente se demuestra que las zonas de actuación del proyecto pueden y deben de ser expandidas más allá de la zona de cobertura del proyecto ya que el mismo enfoque será constructivo en otras zonas geográficas con el fin de brindar los mismos resultados a sus beneficiarios. La evaluación de este proyecto también hace hincapié sobre la oportunidad de expandir el proyecto al resto del país.
- El proyecto de Manejo de los Registros Administrativos culturales se está finalizando con un elevado nivel de éxito. Su plataforma y herramientas se pueden utilizar en otras instituciones si hubiera un interés por parte del gobierno. Hubo una aproximación del Ministerio de Salud pero con la pandemia se quedó relegado a un segundo plano. Sin embargo, la plataforma fue presentada en foro internacionales y el PNUD fue invitado a compartir sus experiencias en México.
- El proyecto de plástico de un solo uso tiene aún un potencial que no se ha desarrollado del todo. Al tener un presupuesto reducido, puede que no se la haya brindado toda la atención y el interés que puede generar de cara a su efecto sobre el desarrollo sostenible.
- El Programa Conjunto de protección social (SDG Fund) ha sido alabado como una muy buena articulación de varias agencias expertas de NNUU en un conjunto bien coordinado. Se argumenta que, al ser un proyecto de varios actores, se consiguen mejores y más amplios resultados que en los proyectos ejecutados por una sola agencia. Por lo que hay un interés real en continuar o replicar este proyecto en otras zonas del territorio nacional. Además, el tema de la gobernanza está bastante presente de forma transversal, un modelo que puede ser pertinente para otros proyectos.

Posiblemente habrá otros proyectos que se puedan replicar, pero algunos están aún en fase de ejecución por lo que es prematuro recomendar sus extensiones hasta que no hayan demostrado si logran los resultados anticipados.

¹¹ ASADAS es el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Asociaciones de Acueductos Rurales (ASADAS) para enfrentar riesgos del Cambio Climático en comunidades con estrés hídrico en el Norte de Costa Rica. Mayor información sobre los proyectos se puede consultar en la web en el portal de transparencia del PNUD: <https://open.undp.org/projects>

5.5.3. ¿Qué oportunidades existen para maximizar la sostenibilidad de la programación del CPD?

El contexto es poco proclive a la sostenibilidad de la programación del CPD. Por ello, lo importante es asegurar un seguimiento cercano a todos los componentes de generación de ingresos que se encuentran en la mayoría de los proyectos en la cartera del PNUD, de manera que los beneficios generados para sus usuarios pueden continuar en el futuro. En definitiva, significa que para aquellas iniciativas productivas, se requiere el mayor esfuerzo posible con vistas a que estas tengan una tasa de retorno positiva que les permita continuar su actividad más allá del periodo de financiación del proyecto.

Existen igualmente nuevas iniciativas que generan recursos a través el copago o el pago por servicios. Sería útil tener una evaluación de efecto de todas las iniciativas productivas para el próximo CPD con el fin de informar sobre las intervenciones que generan la mayor tasa de retorno, al fin de poder utilizarlo como modelo productivo replicable y sostenible.

También se cuenta con proyectos de iniciativas o finanzas para el desarrollo, como el proyecto Biofin que trabajará hasta el 2024 y en 2022 inicia en Costa Rica un proyecto de GEF de US\$ 10 millones con un componente de reforma fiscal verde. La sostenibilidad es una prioridad en el nuevo plan estratégico del PNUD y que cobra relevancia considerando el escenario fiscal del país para los próximos años. Sin embargo, el equipo de evaluación no tiene los conocimientos necesarios para poder determinar a raíz de las varias iniciativas de finanzas para el desarrollo cuales son las más susceptibles de contribuir a la sostenibilidad del CPD.

5.6. Igualdad de género

Aunque no sea técnicamente un criterio de evaluación, y dada la importancia que se ha atribuido a identificar los logros en materia de género como unos de los objetivos de esta D-CPE más allá del documento de sinopsis que se remite junto con el informe final, se analizaron las tres preguntas clave que se detallan en el punto 5.6.1. Los logros en materia de igualdad de género son claros y evidentes, tal como se mencionó anteriormente, y la OP ha sabido integrar de manera transversal en todas sus actividades dicha perspectiva (incorporación del sello de igualdad de género en instituciones públicas y privadas, generación de datos esenciales en cuanto a brechas de género, acompañamiento técnico y generación de herramientas y capacitaciones, transversalización del enfoque en sectores como ambiente, protección social y agropecuario, entre otros)¹².

En las varias instituciones que se han sumado a los esfuerzos de integrar la perspectiva de género, los cambios han sido notables y muy apreciados por las contrapartes. De las cinco contrapartes que dieron una valoración sobre la aportación del PNUD en la incorporación de la igualdad de género en su institución, **el promedio es de 4,70 sobre 5** (1 x 4, 1 x 4,5, y 3 x 5), **una valoración muy alta**. No solamente se ha reconocido el conocimiento técnico en materia de género del PNUD, sino que se ha reconocido la capacidad de conectar con la audiencia y de comunicar de manera tangible a la encargada de género del PNUD el cambio que la igualdad de género conlleva en las acciones de las instituciones. Junto a la ARR y los dos oficiales de programas, la especialista

¹² Un análisis detallado de logros en materia de igualdad se presenta como una sinopsis y anexo a este informe.

de género ha sido reconocida como uno de los elementos clave que contribuyen al valor añadido del PNUD.

5.6.1. ¿Hasta qué punto se incluyó el enfoque de género en el CPD?

El CPD está diseñado según un modelo estándar en el cual los temas clave están presentes. Género se menciona en el párrafo 13 del CPD como una de las cuatro áreas estratégicas, junto a la gestión del conocimiento, la facilitación del dialogo y la gestión basada en resultados. En el párrafo 16, el CPD indica que “La integración del análisis de género será fundamental en la dimensión del desarrollo humano, tanto en términos analíticos como operacionales”. Sin embargo, sería deseable tener una Teoría de Cambio, un Marco de Resultados, productos, y en suma un CPD más género-responsivo y que pueda formular entre los efectos intermedios (aquellos que se han de cumplir durante el periodo del CPD, más tangibles que los efectos de largo plazo que no se pueden evaluar durante ese mismo periodo) un efecto específico de la perspectiva de género y de sus resultados anticipados. Pocos de los indicadores del MR del CPD demuestran ser género-sensibles.

Si bien no se identificaron efectos negativos relacionadas con aspectos de género, y son muy pocos (solamente 6, que significa un 13%) los proyectos que tienen un marcador como género nulo (GEN 0), el PNUD ha avanzado significativamente en incorporar el enfoque de igualdad de género en la mayoría de los proyectos (un 47% marcan como GEN 2 –género sensibles o responsivas- y un 34% como GEN 1 –género neutro-). Esto quiere decir que un CPD futuro puede ser mucho más integral en cuanto a este enfoque y buscar metas que den cuenta del trabajo que ya ejecuta el PNUD en promover la equidad e igualdad de género.

5.6.2. ¿Cómo ha transformado el Sello Oro el manejo del enfoque de género en el PNUD?

El sello Oro no ha transformado el manejo del enfoque de género en el PNUD, sino que ha servido para reconocer y profundizar a nivel interno (administrativa y organizativamente) los esfuerzos desarrollados en los últimos años en materia de igualdad de género del PNUD tanto como agencia y como a nivel de su trabajo en el país. Sin duda la contratación de la Especialista de género es un valor añadido por su gran competencia y dedicación y su capacidad de “conectar” con sus audiencias.

Por lo que el Sello Oro es sobre todo un reconocimiento de este proceso. Los colegas de la OP reconocen todos que se ha transversalizado internamente la igualdad de género en todas las actividades e intervenciones, y reconocen también la labor de la encargada de género en fomentar una cultura organizativa género-responsiva y en vías de ser transformativa (sobre todo a nivel del PNUD como oficina).

Cabe igualmente destacar el compromiso de la gerencia del PNUD en materia de género, tanto por parte de la antigua RR (y OCR) como por parte de José Vicente Troya, actual Representante Residente del PNUD y coordinador del Grupo Interagencial de Género.

Como parte de las acciones tomadas en el proceso de alcanzar el Sello de Oro en Igualdad de Género, el PNUD estableció una Unidad de Género, que aborda no solamente aspectos relacionados con propiciar procesos y espacios más adecuados para las mujeres, si no que busca estudiar aspectos de masculinidades y estructuras que afectan de forma desigual a distintos grupos. Se revisaron los procesos de contrataciones y administrativos, la relación entre horas de trabajo y personales, y se profundizó mucho más al tomar en cuenta el enfoque de género desde los diseños de proyectos, hasta el reporte de datos y generación de información que visualice las brechas.

El contar con el Sello ha contribuido además a darle mucha más coherencia, y legitimidad al trabajo de promoción de la igualdad de género que ejecuta el PNUD con las contrapartes a nivel público, con el sector privado y la sociedad civil. Su proceso de certificación sirve como ejemplo para otras agencias del SNU y para sus contrapartes en general, y ha dotado al personal de muchas más herramientas teóricas y prácticas para implementar acciones en materia de equidad e igualdad de género. Así mismo ha demostrado que es posible incorporar este enfoque en todo el quehacer temático y operativo de las instituciones.

El mismo representante ha sido reconocido como “champion” (o campeón) en género, y el trabajo que ejecuta la agencia coordinando el Grupo Interagencial de Género ha sido valorado como altamente satisfactorio y eficiente en la ejecución de planes de trabajo conjuntos enfocados y orientados a obtener resultados clave. Cabe mencionar que este grupo GIG ha otorgado al PNUD una calificación de 4.6 (de 6 respuestas de personas integrantes del grupo) en su labor de liderar este espacio Interagencial.

En suma, el Sello ha venido a fortalecer la legitimidad, capacidades técnicas y a darle mucha más coherencia al quehacer interno del PNUD con respecto a la promoción que hacen en cuanto a transversalizar el enfoque de igualdad y equidad de género. Y lo ha convertido en un ejemplo que evidencia de que es posible llevar a cabo transformaciones que impacten positivamente las brechas de género.

5.6.3. ¿De qué manera han contribuido las acciones del PNUD a logros en su institución?

Los dos mayores cambios en las instituciones participantes han sido el poder establecer una estrategia o política de género para la institución, y la capacidad de integrar la perspectiva de género en las acciones y actividades de la misma, gracias a una capacitación de cómo se incluye la perspectiva en los diferentes ámbitos de actuación de la institución. En algunos casos sorprende ver cómo algunas instituciones que no parecían tan comprometidos con la igualdad de género se sumaron de forma voluntaria, creando unidades, grupos o puntos focales de género en las instituciones, y contribuyendo así a la sostenibilidad del proceso. También ha sido un eje transformador para los proyectos que se ejecutaron en el campo, reconociendo las necesidades de las mujeres en los espacios donde ejecutan acciones.

Los logros en materia de género de las instituciones a las que se les brindó acompañamiento técnico no hubieran sido posible sin el apoyo del PNUD. Por un lado la experiencia a nivel técnico y práctico es altamente valorada, y la agencia brinda un fuerte referente a nivel político y de jerarquías. Es decir, el personal técnico indica que el llevar el tema a los ámbitos de toma de decisiones acuerpados por el PNUD les ha dado una enorme fortaleza. Aún más si están

acompañados de otras agencias y de instituciones expertas en el tema (como INAMU). Por otro lado, si el compromiso político existía, el PNUD ha dotado en general, a las contrapartes de capacidades y herramientas para manejar los aspectos referentes a la transversalización del enfoque.

Se ha fomentado a su vez un enfoque de trabajo multi sectorial e interinstitucional, con el enfoque de género como eje transversal. Y el PNUD ha contribuido a generar información crítica para el análisis institucional y nacional en cuanto a las brechas de género.

A nivel de la sociedad civil organizada se reconoce el apoyo que se ha dado en los últimos años al control de la convencionalidad a nivel país en relación con la ejecución de compromisos internacionales (donde destaca el Grupo de Trabajo Agenda CEDAW), y el apoyo a nivel técnico e incluso político. Con el sector privado se ha trabajado en capacitaciones orientadas a la certificación en el Sello de Igualdad, y se ha brindado capacitaciones para abordar temas como el de violencia en espacios laborales. El PNUD ha incidido además sobre el trabajo en ámbitos de participación política de las mujeres, violencia de género, impactos de COVID-19 sobre las mujeres, protección social y otros como de gestión de recursos naturales y acceso a servicios financieros y empleos “verdes”.

Un análisis más detallado figura en la sinopsis sobre género que es un anexo a este informe de evaluación.

5.7. Interpretación del Equipo de la D-CPD

Al margen de los ocho productos del CPD del PNUD, y centrándose en los dos efectos del CPD, ya referenciados en la sección 2.1., el equipo de la D-CPE del CPD considera que, en ambos casos, los efectos descritos están siendo generados por el PNUD en este CPD. Hay evidencia documentada y referenciada de que el PNUD ha contribuido a la generación de datos (el 35% de las contrapartes institucionales entrevistadas indicó la generación de datos como uno de los logros esenciales del PNUD, en 11 de las 31 EIC), y el fortalecimiento de capacidades (con un promedio de 3,96 por parte de 6 EIC con contrapartes institucionales).

Por otra parte, es igualmente evidente que las capacidades (de las instituciones y algunos miembros de la sociedad civil) para el Desarrollo Inclusivo y sostenible con enfoque en la Sostenibilidad Ambiental han sido reforzadas a través de las acciones del PNUD.

En referencia a la formulación de los dos efectos del CPD, está claro que el PNUD ha logrado sus objetivos.

Otra cuestión es hasta qué punto la formulación de los efectos sigue y se ajusta a las directrices del PNUD. Un efecto se define como “**los cambios** en las capacidades institucionales y conductuales en las condiciones de desarrollo que surgen entre la finalización de los productos y la consecución de los objetivos”.¹³ La manera como se ha redactado y formulado los dos efectos no demuestra el proceso de cambio, ni quién impulsa el cambio, ni quienes tienen que aumentar

¹³ UNDG, RBM Handbook, 2012, Box 2 definitions, p. 7. La versión inglesa menciona lo siguiente: “outcomes represent changes in the institutional and behavioral capacities for development conditions that occur between the completion of outputs and the achievement of goals.”

sus capacidades. La formulación de los efectos es tan amplia que permite una gran variedad de diferentes actividades, que pueden estar o no relacionadas entre ellas. La formulación pasiva de los efectos tampoco permite entender quién es el responsable de fomentar los cambios, y de qué manera.

Al no tener una teoría de cambio desarrollada en el documento de CPD, no se puede seguir la cadena de causalidad ni las relaciones entre los diferentes componentes del CPD. Como se demostró anteriormente, el marco de resultados no resulta muy útil para evaluar los logros del CPD a lo largo de sus cinco años de ejecución, y da una impresión de haber logrado muy parcialmente los objetivos, cuando el análisis cualitativo demuestra un alto grado de cumplimiento de los objetivos.

Parte de la responsabilidad es del mismo sistema del PNUD. Con la intervención de múltiples personas en su sede de Nueva York para asegurar un alineamiento a los requisitos de la preparación del CPD, se acaba perdiendo las especificidades del país y en muchos casos el CPD es un refrito de otros CPD con una estructura y un contenido estándar.

Otra razón es que los conocimientos técnicos en materia de Gestión Basada en Resultados (o RBM en inglés) en la OP de Costa Rica podían ser más fuertes. Ello conlleva a que los reportes, incluyendo los informes de resultado que publica el PNUD cada dos años, se hagan sobre todo en relación a las actividades y los productos del PNUD, en un formato narrativo y de cierta verticalidad, que no logra capturar los cambios esenciales y los procesos transformadores que han sido iniciados durante el periodo del CPD.

Por ello, el PNUD está condenado a tener una dicotomía entre la formulación de su CPD y su capacidad de reportar y comunicar los cambios que se pudieron obtener. El PNUD tiene que seguir la matriz corporativa que implica usar indicadores que no reflejan la naturaleza de los cambios producidos pero sí permiten su agregación a nivel corporativo. Por ello el uso del CPD parece sobre todo enfocado a los servicios centrales de la organización más que a las contrapartes nacionales.

Para salir de esta situación, sería necesario que el PNUD a nivel corporativo: 1) asegure un conocimiento técnico profundo de todo su personal en materia de GBR – que lleva a un cambio de paradigma en la manera de reportar y comunicar los logros, 2) introduzca el nivel de efectos intermedios (que representa los cambios que se deben obtener durante los cinco años del CPD) para permitir una mejor visualización de los procesos y una mayor lógica entre los productos y los efectos globales que constan en el CPD, y 3) sistematice su sistema de recogida y reporte de datos.

Otro punto importante es la composición y número de personas que forman el equipo gerencial. Las discusiones con los mandos del PNUD resaltaron que el equipo gerencial está formado por el RR y la ARR, los dos oficiales de programas, y los encargados de M&E, género y comunicación. Sin embargo, los tres últimos puestos no son personal que forman parte de la plantilla del PNUD sino que se reclutan con la modalidad de Service Contract y dependen de la financiación de los proyectos para poder mantenerse en sus puestos. Esto no permite la formulación de un grupo gerencial esencial que pueda definir y acompañar la estrategia de la OP en Costa Rica al largo del tiempo. Preocupa que la ARR haya dejado su puesto vacío, siendo una de las tres personas referentes para la formulación de las estrategias de la OP. Con el aumento de los recursos y el volumen de proyectos en cartera, el equipo de la D-CPE considera que sería importante asegurar la permanencia de un equipo gerencial sólido.

Es evidente que la eficacia del PNUD en la ejecución de sus proyectos es buena, como ya se analizó y presentó previamente. Lo que no queda tan claro es el posicionamiento estratégico de la OP. Parece como si la cartera de proyectos, con un 95% de fondos para Naturaleza, Clima y Energía, tira la OP adelante, pero no permite tener una visión muy clara de cómo se posiciona el PNUD en Costa Rica. Además de su mandato y de los principios normativos que rigen la acción del PNUD, debería de haber una estrategia de posicionamiento claro, más aún ahora que la reforma del SNU hace que la OCR y el RR tenga funciones diferenciadas y separadas. En cada proyecto en cartera hay una estrategia que permite definir y articular los logros de las intervenciones. Sin embargo, es más difícil entender cuál es la estrategia que une y aprovecha las sinergias de las diferentes intervenciones, incluyendo las que operan en una misma área. El PNUD debería de tener una estrategia de posicionamiento más clara y poder comunicarla a sus socios para la duración del CPD, ya que muchos de los entrevistados reconocieron tener un conocimiento limitado de lo que hace el PNUD (como institución global y no en materia de proyectos específicos) en Costa Rica.

Otro aspecto importante para la estrategia del PNUD de cara al próximo CPD se refiere a su potencial para abordar varios temas estratégicos dentro de su cartera de proyecto. Esto se refiere a:

1. La mayoría de las intervenciones en la cartera del PNUD tienen un componente de generación de ingresos, pagos por servicio, copago, actividad productiva, etc. – todo un sinfín de términos pero que se refieren al hecho que en prácticamente cada proyecto, con alguna excepción, existe un componente que permite generar recursos. Debido al resultado desastroso de los efectos de la pandemia de COVID-19 y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad, junto a una bajada de los recursos estatales disponibles, la generación de recursos es un tema prioritario y multifacético que sirve tanto para reducir la pobreza, promover la inclusión, para la protección social, el empoderamiento de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, el desarrollo económico y social, y contribuye directamente al desarrollo humano y por ende al desarrollo sostenible. Este hilo conductor, o estrategia operativa, debe ser mejor analizada y aplicada a toda la cartera de proyectos de manera a poder reportar sobre sus logros (lo cual sería uno de los efectos intermedios del próximo CPD). El PNUD ha contribuido mucho a generar recursos, pero no hay oportunidad de presentar datos y de analizarlo a nivel de la OP. Con su limitado número de recursos humanos, la OP no le queda tiempo para los retos estratégicos, ya que el equipo gerencial está demasiado ocupado haciendo frente a los proyectos que se están ejecutando.
2. El tema de igualdad de género se ha transversalizado de manera fuerte y positiva en la mayoría de las contrapartes institucionales. Hay que consolidar y acompañar los procesos en curso, ya que aún es temprano para dejar de apoyar dichos procesos. Esto indica que también debe ser considerado uno de los efectos intermedios del próximo CPD, pero integrado a todo nivel (TdC, marco de resultados y productos), pero como un enfoque que siga siendo medular y transversal.
3. La cuestión de la gobernanza no aparece como muy visible en Costa Rica. Con solamente un 5% de los recursos para el área de GDH, es difícil tener el mismo nivel de incidencia que se ha logrado en el área medioambiental. Sin embargo, la buena gobernanza, entendido como el conjunto de un proceso de buenas prácticas gerenciales, es un factor

esencial para conseguir los resultados en las instituciones y en las intervenciones que se ejecutan en el campo. Por ejemplo, uno de los cambios positivos generados en el proyecto en ASADAS fue justamente una mejor gobernanza, lo cual conlleva a un efecto cascada para lograr los resultados anticipados. Aunque parezca un área separada, la gobernanza está presente en todo, incluyendo el medioambiente, ya que una pobre gobernanza disminuye la posibilidad de alcanzar resultados positivos. Por ello, al igual que se hizo para la cuestión de género, el PNUD debería considerar la transversalización de la gobernanza en sus diferentes intervenciones e incluir un efecto intermedio para ello en su próximo CPD.

4. Las relaciones institucionales.

El PNUD tiene claramente buenas relaciones con el gobierno y las instituciones de Costa Rica, el SNU y la sociedad civil. La reforma del SNU y la separación entre la función de la OCR y la del RR del PNUD requieren aún de mayor coordinación y sobre todo de comunicar a las instituciones que cambios implica dicha reforma. Un hallazgo en relación a la fuerte institucionalidad que hay en Costa Rica es que, a pesar de tener 330 instituciones, todas con sus correspondientes leyes y sus mandatos, o tal vez por ello, existe una cierta fragmentación y no es fácil lograr coordinar los esfuerzos para asegurar el efecto multiplicador al trabajar con varias instituciones. Se ha logrado en aspectos como el Grupo Interagencial de Género, pero es un reto. Ciertas instituciones están un poco decepcionadas cuando ven que los recursos del PNUD se encaminan a otras instituciones, ya que el PNUD es percibido como un socio estratégico importante y es una voz autorizada en materia de desarrollo sostenible.

5. Otro tema que se podría transversalizar es la cuestión de los DDHH, entendido desde la perspectiva de la inclusión, protección social, no discriminación y de la igualdad y equidad de género. El PNUD ha tenido una colaboración estrecha con el IMAS y ha contribuido al desarrollo del SINIRUBE (registro único de beneficiarios) que permite por vez primera tener una plataforma de referencia con los datos de las personas en situación de pobreza en el país. También se ha trabajado a través de varios proyectos, como el de ASADAS, Paisajes Productivos y BIOFIN, con los territorios indígenas, y otros grupos vulnerables. Por lo tanto, el tema de los DDHH, como articulador de la inclusión, no dejar a nadie atrás, de la no discriminación, y de la igualdad de género, podría ser otro eje transversal que sirva tanto para el apoyo a los grupos vulnerables (personas en situación de pobreza, indígenas, afrodescendientes, mujeres, personas con discapacidades) como para promocionar la interseccionalidad de estas vulnerabilidades en las intervenciones.

6. La OP ha recibido tradicionalmente sus recursos para el tema de Naturaleza, Clima y Energía. El CPD también recoge que los recursos para la gobernanza en el último CPD 2013-2017 fueron limitados y esto influyó en el posicionamiento del PNUD en el país. La OP ha logrado, partiendo de una base de recursos más limitados en esta área, un cierto éxito en la movilización de recursos para GDH. En particular, el desarrollo del Programa Conjunto con fondos de ODS fue un buen ejemplo que se podría intentar replicar. Es necesario que el PNUD siga buscando fuentes de financiación alternativas a los fondos verticales y pueda desarrollar más esta área en el futuro.

6. Lecciones aprendidas

Una cartera de tantos proyectos a lo largo de cuatro años de ejecución conlleva un gran aprendizaje. Muchas lecciones aprendidas se aplican a las intervenciones específicas. Sin embargo, un resumen de las lecciones aprendidas a nivel de la institución se detalla a continuación.

- El PNUD puede ser un ente articulador y facilitador valioso entre las instituciones, y también entre los diferentes niveles institucionales (local/municipal/nacional). Varios proyectos han demostrado esta función articuladora y a veces catalítica, facilitada por el modo imparcial de actuación del PNUD. Esta articulación se ha hecho a través de proyectos conjuntos con el mismo SNU, que propicia intervenciones de distintas agencias con diversas instituciones del sector público, o en la formulación sectorial de políticas de igualdad de género (como es el caso del sector agropecuario), o el trabajo en campo que se ejecuta con otras agencias de cooperación, entidades públicas y el sector privado y financiero, por mencionar solo algunas.
- El prestigio y la experiencia del PNUD son valiosas de cara a las instituciones del país. Esto hace que el PNUD sea visto como un “actor autorizado” en varias cuestiones sectoriales y que sus análisis y recomendaciones sean valoradas.
- Las intervenciones con carácter innovador y arriesgado pueden tener el potencial de fortalecer los lazos institucionales.
- Mantener un perfil bajo es necesario y a veces importante para las relaciones con las contrapartes, sobre todo cuando las instituciones son conscientes de sus capacidades y reivindican un papel protagonista.
- El enfoque de género puede servir a articular temas y sectores cuando es usado de manera transversal.

7. Buenas prácticas

La D-CPE también identificó un importante número de buenas prácticas, que se detallan a continuación:

- El PNUD ha demostrado tener buena capacidad de escucha y de respuesta a las instituciones, incluyendo en el contexto de la pandemia del COVID-19.
- La visión integral que tiene el PNUD sobre desarrollo sostenible permite facilitar los procesos de colaboración con las instituciones y los demás actores.
- La capacidad de integrar mecanismos de generación de recursos en la mayoría de los proyectos que trabajan a nivel del campo tiene un interesante potencial de contribuir a la sostenibilidad de los mismos pero también es un aporte valioso de cara al empoderamiento de los actores.
- La incorporación de la igualdad de género transversalmente en todas sus intervenciones como “marca de la casa” es el reflejo de la certificación del Sello Oro de género que recibió la OP.
- Las relaciones del PNUD con los “jerarcas” de las instituciones facilitan los procesos y permiten un dialogo fluido y conlleva una capacidad de resolver las diferencias y tomar decisiones mayor y más eficiente.

- El PNUD tiene una capacidad de convocatoria, de convencer, consensuar y de defender posiciones frente a las instituciones y el resto de la sociedad civil.
- El PNUD ha demostrado su voluntad de tomar posiciones firmes sobre los principios normativos y valores de NNUU en cuestiones ambientales y de igualdad aunque ello pueda crear cierta dificultad en su manejo con algunas instituciones.

8. Conclusiones

La OP del PNUD ha contribuido de manera certera a los efectos de su CPD durante estos cuatro años de ejecución. El nivel de satisfacción de las personas informantes clave es alto en un contexto complejo. Las valoraciones de las contrapartes institucionales reconocen el valor añadido y la ventaja comparativa que ofrece el PNUD. Los proyectos completados son manejados de manera eficaz y logran sus objetivos. La eficiencia del PNUD se ha visto reconocida por las contrapartes institucionales, a pesar de las dificultades de una transición interna de la gestión de las operaciones que ha necesitado un tiempo para adaptarse a las nuevas disposiciones administrativas, lo cual se refleja en la evolución de las tasas de ejecución. La transversalización del enfoque de igualdad de género dentro del PNUD, de sus actividades y en las instituciones es un modelo exitoso que ha contribuido a que la OP no trabaje en silos compartimentados, y a la vez ha impactado de manera importante en las contrapartes nacionales, cuyo entendimiento sobre la equidad e igualdad de género se ha visto modificado y reforzado. El factor clave de los buenos resultados se debe a la calidad y la competencia del personal del PNUD. Sin embargo, la gestión de la OP es frágil con una cierta volatilidad de su personal ya que muy pocos tienen contrato que no sea de servicio. El equipo gerencial requiere dedicar mayor tiempo para definir su posicionamiento y comunicar su estrategia a sus socios y contrapartes.

A pesar de las limitaciones ligadas a los requisitos de cómo desarrollar un CPD, y de un diseño que no se alinea a las directrices de GBR, de la ausencia de una teoría de cambio, la OP ha logrado tener un buen nivel de resultados en este CPD en cuanto a los efectos generados. Un aumento importante de los recursos se ha producido y actualmente el mayor proyecto del PNUD en el país está arrancando, con un marcado potencial de contribuir positivamente en la protección social.

La incorporación de elementos productivos y de generación de ingresos o recursos en las intervenciones que se desarrollan en el campo es otro punto fuerte que tiene el potencial de contribuir a la sostenibilidad de los beneficios.

Una mayor claridad en la comunicación y el posicionamiento de la OP facilitará una mayor comprensión de las contrapartes y permitirá elaborar el próximo CPD de manera más estratégica. La inclusión de efectos intermedios como el nivel de resultados para la rendición de cuenta del CPD parece más indicado que los indicadores que se alinean con los ODS.

9. Recomendaciones

9.1. A nivel operativo

1. La OP debería de conformar un equipo gerencial ampliado y duradero incluyendo a las funciones esenciales como el género, M&E, y comunicación como parte del personal de plantilla.
2. El puesto vacante de ARR/DRR debe ser rápidamente colmado.
3. La OP debería de volver por lo menos a un 50% de trabajo presencial, el trabajo virtual no sustituye los aportes del trabajo presencial y tiene un desgaste relacional.
4. Un mayor acercamiento y coordinación con la OCR y estudiar la posibilidad de desarrollar más programas conjunto bajo el concepto de programas integrados.
5. Una revisión de las necesidades en recursos humanos en operaciones también sería deseable para adecuar el aumento en el volumen de trabajo a las capacidades existentes.
6. Promover una formación en GBR para la gerencia y los coordinadores de proyectos incluyendo la identificación de indicadores y la elaboración de una teoría de cambio.
7. Mejorar la capacidad del sistema de M&E para que sirva al conjunto de la OP y para obtener informaciones que permitan la toma de decisiones estratégicas.
8. Buscar mayores posibilidades de incidir directamente en el trabajo de campo con comunidades indígenas, afrodescendientes, y personas con discapacidad, siempre dentro de un enfoque género-responsivo o transformador.
9. Dedicar más tiempo y oportunidades en la planificación de la estrategia de la OP para el próximo CPD.

9.2. A nivel estratégico

1. Elaborar con la OCR una estrategia conjunta sobre los temas sensibles pero necesarios (protección social, DDHH, inclusión, no dejar a nadie atrás, poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidades, migrantes, etc.).
2. Elaborar un plan de acción que defina cómo el PNUD ejerce su rol de “integrador de los ODS”.
3. Usar el modelo de transversalización aplicado exitosamente en el ámbito de género para la gobernanza y los derechos humanos, para que sean los dos ejes transversales adicionales del próximo CPD
4. Proponer que el próximo CPD incluya un nivel de resultado adicional, los efectos intermedios, que representan los cambios anticipados a nivel de país dentro del periodo del CPD (entre los cuales género, gobernanza, DDHH)
5. Acercarse a la Asamblea Legislativa para incidir más claramente a través de las capacitaciones a los diputados en la formulación y aprobación de las leyes y las políticas públicas, con el fin de asegurar un mejor alineamiento a las normas y a los convenios internacionales.