

Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola

– INFORME DE EVALUACION FINAL –

José Luis Alvarez R.

Consultor

Setiembre 2014

INDICE DE CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO	4
2. METODOLOGIA DE LA EVALUACION.....	6
3. PRINCIPALES HALLAZGOS	7
3.1 PROBLEMAS Y NECESIDADES – PERTINENCIA.....	7
3.1.1. Identificación del Programa Sixaola.....	7
3.1.2 Objetivos, componentes y estructura del Programa	8
3.1.3 Lógica de la intervención	11
3.1.4 Marco Lógico	13
4. EFICIENCIA – GESTION ADMINISTRATIVA-FINANCIERA.....	17
4.1 Organización de la gestión.....	17
4.1.1 Procesos administrativos y financiero-contables	18
4.1.2 Dimensión política del Programa.....	20
4.1.3 Valoración de equipo humano que integra la UCP.....	21
4.1.4 Gestión Financiera	22
5. HALLAZGOS SOBRE PERTINENCIA, EFICACIA Y SOSTENIBILIDAD EN PROYECTOS REPRESENTATIVOS DEL PROGRAMA	27
5.1 Limitaciones sobre indicadores clave	27
5.2 Principales hallazgos del Proyecto Planta Polifuncional para la Industrialización del Plátano en Talamanca.....	29
5.2.1 Ficha del Proyecto.....	29
5.2.2 Hallazgos	29
5.3 Principales hallazgos del proyecto Planta procesadora de Chips de Coopetsiola	41
5.3.1 Ficha del proyecto.....	41
5.3.2 Principales hallazgos	41

5.4 Principales hallazgos del proyecto “Producción local de Biodiesel Limpio a base de aceites vegetales reciclados”	44
5.4.1 Ficha de proyecto	44
5.4.2 Principales hallazgos	44
5.5 Principales hallazgos de un total de 24 pequeños proyectos de Cacao	47
5.5.1 Contexto general de los pequeños proyectos de cacao	47
5.5.2 Principales hallazgos:	48
5.6 Principales hallazgos del proyecto Fortalecimiento empresarial y valor agregado de la producción sostenible de cacao, en las fincas agroecológicas de las mujeres indígenas de Talamanca.....	52
5.6.1 Perfil del proyecto	52
5.6.2 Principales hallazgos	52
5.7 Principales hallazgos del proyecto Reduciendo el impacto ambiental generado por los residuos sólidos mediante el Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos Sólidos” (25-BID)	54
5.7.1 Ficha del Proyecto.....	54
5.7. 2 Descripción	54
5.7.3 Principales hallazgos:	54
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56
6.1 Sobre la relevancia o grado de adecuación del Programa al contexto en el que se realiza.	56
6.2 Sobre la eficiencia del Programa	57
6.3 Sobre la eficacia y Sostenibilidad del Programa	58

1. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe corresponde a la Evaluación Final del Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, conocido como Programa Sixaola, el cual opera bajo el marco de la Ley Número 8639, publicada el 22 de agosto de 2008. Dicho marco legal respalda un acuerdo de préstamo suscrito por el Gobierno de Costa Rica ante el Banco Interamericano de Desarrollo, por un monto de US\$9,220.000 y complementados por la suma de US\$2,780.000 en calidad de contrapartida.

El Programa entra en ejecución formal a partir del año 2011 hasta el 2014 y consta de cuatro grandes componentes: Gestión Ambiental, Diversificación Productiva, Servicios Públicos e Infraestructura Básica y Fortalecimiento de la Gestión Local.

El Programa es ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de una Unidad de Coordinación del Programa (UCP).

Las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, son las siguientes:

- i. Con excepción del componente de infraestructura básica, el Programa ha sido ejecutado en términos físicos y presupuestarios por encima del 90%.
- ii. El Programa adolece de un sistema de indicadores, línea de base y metas claros que faciliten la medición de los resultados en el corto, mediano y largo plazos. El instrumental de planificación existente, está centrado en actividades antes que en resultados y su construcción no permite tomar el pulso de avances de los proyectos más allá de su grado de ejecución física o financiera. Durante el período que le resta de ejecución al Programa, es recomendable la reconstitución de una matriz de resultados con indicadores y líneas basales que llene el vacío técnico de la medición de resultados.
- iii. La forma como el programa ha sido ejecutado no guarda relación estrecha con el diseño original del mismo. No hay pertinencia entre las nociones que dieron origen al Programa y la práctica del mismo. Sus componentes constituyen portafolios de proyectos independientes, que no guardan relación entre sí, ni a lo interno de los proyectos.
- iv. El marco institucional para el desarrollo del Programa revela importantes disparidades en términos del compromiso asumido por los diferentes actores que lo integran. Existen exiguos niveles de involucramiento y participación de instancias locales (Comités de Distrito) y otras instituciones públicas de importancia regional (JAPDEVA), superadas con creces por un rol protagónico asumido de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura, el IMAS y la Municipalidad local.

- v. Existe un denodado esfuerzo sistemático para el manejo del Programa por parte de la UCP, en un marco institucional burocrático y lento que sienta un precedente importante tanto a lo interno del MAG como del Sector Público en general.
- vi. Algunas de las iniciativas financiadas a través del Programa tales como los subproyectos de cacao y diversificación agrícola, constituyen el mayor número de intervenciones semejantes entre sí . Aún cuando –por razones de ciclo de cultivo- no se tienen cifras sobre resultados de producción y productividad, las formas particulares en que fue concebido este subconjunto de acciones, así como la efectividad del apoyo técnico brindado a las familias productoras, es posible advertir importantes impactos en la economía local en el mediano plazo. Cerca de 500 familias ha sido beneficiadas con plantas, animales de encierro, procesos técnicos, capacitación y equipamiento básico. La UCP ha logrado desplegar un apoyo sistemático y sostenido a estos grupos productores. Al finalizar el Programa, se hace indispensable la continuidad de estos esfuerzos, particularmente para asegurar el manejo de plantaciones y ulteriores esquemas de coordinación para la comercialización del producto.
- vii. Eficacia y sostenibilidad real de iniciativas socio-productivas financiadas por el Programa, se ve amenazada por notorias debilidades en los procesos de diseño y formulación de los proyectos, así como por la falta de rigor en análisis de mercado, factibilidad técnica, económica y ambiental y de los procesos de dotación de equipamiento y construcción de obra física en varios de ellos.
- viii. El Programa no se estructuró ni trabajó sobre la base de un modelo participativo, que tomase en cuenta el rol protagónico de los actores locales. Ello hace que los niveles de apropiación por parte de la población beneficiaria respecto a su mismo proyecto, sean endeble. La población local fue concebida en todo momento como “receptora” de beneficios y no como sujeto de construcción de capacidades locales.
- ix. No obstante, se reconoce esfuerzos de construcción de obras para el mejoramiento ambiental en la esfera Municipal y comunitaria, promovidos y apoyados por el Programa Sixaola, que contemplan la participación ciudadana en lo que se refiere a la adopción de una cultura local de manejo y transformación de desechos, con acompañamiento de organizaciones de sociedad civil y compromiso de pobladores locales. Durante el período restante del Programa hasta su finalización, será de vital importancia asegurar el empoderamiento comunitario en torno a tales esfuerzos desde la Municipalidad local.

2. METODOLOGIA DE LA EVALUACION

El objeto de evaluación convenido según términos de referencia, es el Programa Sixaola como un todo. El abordaje metodológico seguido, emplea como ejes de análisis las categorías de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa, sobre la base de una serie de preguntas esclarecedoras de cada dimensión de trabajo.

Para cumplir su cometido, la evaluación recopiló y sistematizó información secundaria de los archivos centrales del Programa y abordó mediante un taller de trabajo con personal de la UCP las valoraciones acerca de su organización y funcionamiento. Igualmente, se efectuaron múltiples entrevistas a informantes claves, incluyendo tanto a funcionarios/as como población beneficiaria y receptora de los servicios del Programa.

El documento recoge impresiones y valoraciones de la población beneficiaria y del equipo del Programa y dispone el análisis efectuado bajo el esquema de un conjunto de hallazgos claves encontrados durante las entrevistas y análisis de información.

3. PRINCIPALES HALLAZGOS

3.1 PROBLEMAS Y NECESIDADES – PERTINENCIA

3.1.1. Identificación del Programa Sixaola

Existe una marcada diferencia entre el concepto inicial que dio origen a la iniciativa del Programa Sixaola y la expresión práctica en que éste se manifiesta y se articula como unidad de trabajo. A partir del análisis documental efectuado, este Programa se inscribe en el marco de una serie de acuerdos suscritos por los Gobiernos de Costa Rica y Panamá a lo largo de la década de 1990 e inicios de la década del 2000. El último acuerdo entre ambos países, fue un convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá¹, a partir del cual se estableció una Comisión Binacional Permanente encargada de fortalecer y facilitar los programas de integración y promover la gestión integrada de la zona binacional. A partir de una donación otorgada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2003, se dio forma a una Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible (ERDS) de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, concebida como una iniciativa integral binacional con perspectivas de corto, mediano y largo plazo e intervenciones en diversas esferas de la producción, gestión de recursos naturales, reducción de la vulnerabilidad e infraestructura básica. La operación de préstamo 1556/OC-CR que le da sustento al Programa Sixaola, se enmarca en esta estrategia.

En su planteamiento original, el Programa Sixaola corresponde a la típica intervención de gestión integrada del recurso hídrico. La unidad de trabajo y de planificación la constituye la noción de cuenca, promocionando la creación de organismos de cuenca e interviniendo en diferentes sectores y áreas temáticas como la agricultura, el desarrollo sostenible y la relación con las comunidades humanas. Para los efectos del BID, el Programa –guardando la lógica enunciada- recae bajo la División de Agua y es por esta razón que se codifica institucionalmente bajo la categoría de Agua y Saneamiento. Según fue referido a esta evaluación, el Programa se intentó cancelar varias veces durante su etapa de diseño. El monto originalmente pensado para la operación de préstamo frente al BID era superior al finalmente aprobado, quedando en la cifra de \$9.2 millones.

A los efectos del Gobierno de Costa Rica, el contrato de préstamo se suscribió en diciembre de 2005, cobrando el carácter de Ley a partir de entonces. En este marco, se consigna al Ministerio de Planificación Nacional como el organismo ejecutor, el cual actuaría con el apoyo del Consejo Regional de Desarrollo de la Región Huetar Atlántica.² No obstante, la responsabilidad por la ejecución del Programa se enmendó mediante Contrato Modificatorio en agosto de 2008, a partir del cual, las partes convienen en que será el Ministerio de Agricultura y Ganadería el organismo ejecutor. Al margen de los aspectos

¹ Panamá ratificó este acuerdo en agosto de 1994 y Costa Rica lo hizo en julio de 1995.

² Cfr. Ley 8639. La Gaceta, No. 162 del 22-08-2008, pag. 2

formales finalmente aprobados, debe anotarse no obstante que las primeras gestiones para la ejecución del Programa señalaban como entidad ejecutora al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y por razones que no son claras explícitamente³ el Programa acabó en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El concepto de planificación basada en una intervención integral que utilizaba como criterio guía la noción de cuenca como unidad de planificación y gestión, pasó a un segundo plano en la práctica y dio lugar a un concepto de gestión institucional directo, que para los efectos del MAG constituía un desafío de primera vez, dado que no se conocían experiencias de manejo de proyectos semejantes en esta institución.⁴

3.1.2 Objetivos, componentes y estructura del Programa

El Programa Sixaola establece como objetivo general “mejorar las condiciones de vida de la población de la Cuenca Binacional del Río Sixaola en Costa Rica (Cantón de Talamanca), mediante intervenciones en los ámbitos económico, social, ambiental y de gestión local, que contribuyan a la implementación de un modelo de desarrollo sostenible para la misma”. El Programa se articula a partir de 4 componentes, a saber:

- Componente I. Gestión Ambiental
- Componente II. Diversificación Productiva
- Componente III. Servicios Públicos e Infraestructura Básica
- Componente IV. Fortalecimiento de la Gestión Local

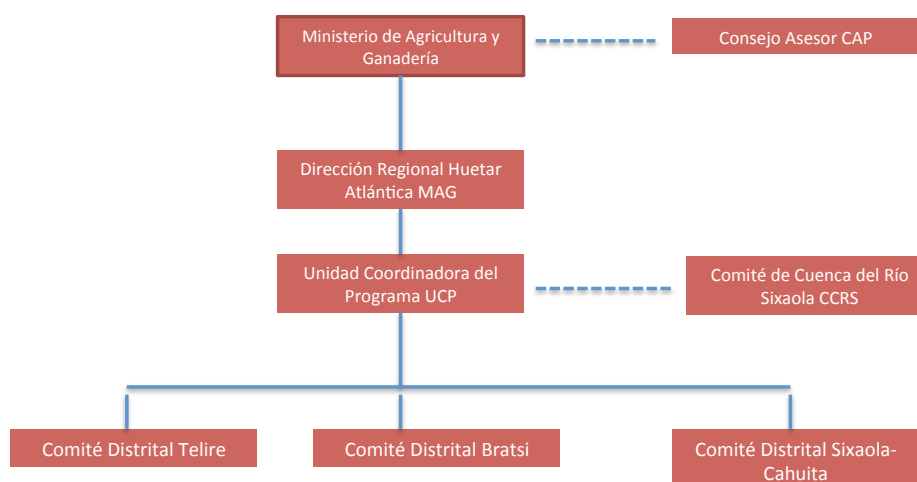
Para los efectos del funcionamiento del Programa se patea un componente o rubro financiero denominado Administración y Supervisión.

Los objetivos específicos se definen en función de los cuatro componentes que lo integran, a saber: Componente 1: “Poner en marcha medidas efectivas que contribuyan a la protección ambiental, el manejo sostenible de los recursos y la reducción de la vulnerabilidad en la cuenca. Componente 2: Aprovechar el potencial de desarrollo económico de la cuenca caracterizando alternativas de diversificación productiva y oportunidades de creación de empleo permanentes. Componente 3: Orientar la inversión pública en infraestructura y servicios básicos para elevar los niveles de cobertura y accesibilidad de la población, estimulando la gestión comunitaria y del sector. Componente 4: Desarrollar la capacidad de gestión de los diferentes actores con responsabilidades dentro de la cuenca, a fin de disponer de una estructura de gestión que facilite la implementación de la estrategia trazada”.

³ Las opiniones recabadas sobre este particular, dan cuenta de la prevalencia de intereses políticos que provocaron indefinición inicial para la asignación del programa a una institución local. Algunos informantes de esta evaluación afirman que designación del MAG como entidad ejecutora, fue resultado de presión política del momento.

⁴ Referencia verbal dada a la presente evaluación por parte de la UCP.

De acuerdo con el Contrato Modificatorio de la Operación de Préstamo, aprobado en mayo de 2008, se estableció una estructura de funcionamiento que contempla a) un Consejo Asesor (CAP), como autoridad política superior b) un Comité de Cuenca (CCRS) compuesto por representantes de las instituciones públicas y de los Comités de Distrito, con funciones de planificación, apoyo y monitoreo de las acciones; c) la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y d) los tres Comités de Distrito, entendidas como las instancias locales inmediatas, desde donde emanan las propuestas y recomendaciones de proyectos a ser financiados.



Fuente: contrato modificatorio al Anexo A. Ley 2268. La Gaceta No 162, 22 de agosto de 2008

Con posterioridad a esta definición funcional, y sobre la base de un acuerdo interno en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se estableció que la coordinación del Programa, dependería directamente del Despacho Ministerial, eliminando de este modo la mediación de la Dirección Regional Huetar Atlántica.⁵ Las demás instancias consignadas en el organigrama se han mantenido igual.

Con respecto a los componentes y sus objetivos, la presente evaluación identifica como principales hallazgos los siguientes:

⁵ Cfr. Oficio No. MAG 26

- i. No se encontró un fundamento de racionalidad que explicara los nombres, contenidos y presupuestos asignados para cada uno de los componentes. Al parecer la definición de presupuesto inicial ya estaba dada, cuando el MAG y concretamente la UCP se hizo cargo de la conducción del Programa. Esta evaluación encuentra que la lógica adoptada para la totalidad del Programa basada en “responder a la demanda”, no corresponde con una predefinición de los montos presupuestarios para cada componente. Al momento en que se efectúa la evaluación, el componente con menor grado de ejecución es el denominado Servicios Públicos e Infraestructura Básica. Las acciones de alcantarillados, reparación de caminos y puentes son necesariamente obras cuya definición pasa por un proceso de planificación a nivel municipal. En este sentido, la UCP jugó un papel clave de coordinación con la Municipalidad de Talamanca en un esfuerzo de planificación y ejecución de obra pública a nivel local. No obstante, no puede afirmarse que los Comités Distritales o las comunidades organizadas, tuviesen un rol activo en la definición de estas obras, por la sencilla razón de que dichas instancias no constituyen fueros legítimos ni funcionales de participación comunitaria en lo que respecta al Programa evaluado.
- ii. Una segunda observación a este punto consiste en la ausencia de “vasos comunicantes” o hilo conductor entre componentes del Programa. Cada componente es en sí mismo una sumatoria de proyectos y para los efectos de la rendición de cuentas (informes) funcionan como categorías útiles únicamente para mostrar la distribución del gasto. La compartimentalización que impone los componentes del programa, no permiten la posibilidad de pensar en proyectos relativamente articulados a lo interno de sus unidades ejecutoras. Por ejemplo, la presente evaluación encuentra –como se demuestra más adelante– escasas capacidades técnicas en varias de las organizaciones beneficiarias para el emprendimiento de iniciativas socio-productivas. Habría sido por lo tanto pertinente que el componente de Fortalecimiento de la Gestión Local, se orientase a la formación de capacidades de mercadeo, de producción, de gestión, de negociación, de liderazgo, etc. y que fuera de la mano de las inversiones y de la construcción de infraestructura. Al estar divorciados los componentes a este grado, muchas de las condiciones de éxito de los proyectos quedan sujetas a supuestos que no se cumplen, minando su eficacia.

3.1.3 Lógica de la intervención

El programa adopta como lógica de intervención, la modalidad de reaccionar contra demanda. Esta definición, viene dada por el marco normativo del Programa (Ley 8639). No obstante, la presente evaluación no encontró una definición funcional u operativa de dicho concepto. Se asume como premisa básica que – en todos los componentes– existe una capacidad de demanda organizada y coherente desde la comunidad y sus organizaciones e individuos hacia el Programa, representado por la UCP y sus estructuras decisorias. En la esfera operativa, la presente evaluación encuentra los siguientes hallazgos relacionados con la lógica de la intervención del Programa.

i. Exiguos niveles de involucramiento de las instancias locales.

Para garantizar la participación comunitaria y la puesta en agenda de una nómina de proyectos para ser priorizados y más tarde avalados y aprobados, el Programa contempla la figura de dos instancias decisorias en la esfera local: los Comités de Distrito (CD) y el Comité Cantonal de Cuenca (CCRS). Según lo establece el Reglamento Operativo del Programa (ROP), las prioridades de proyectos son definidas en un Plan Estratégico del Distrito, que es aprobado por la asamblea general de las organizaciones miembros. Existen tres CD creados y amparados en la ley No. 8639: Telire en la Cuenca Alta, Bratsi en la Media y Sixaola-Cahuíta en la Baja. Cada uno está integrado –en teoría- por 7 representantes. Por otra parte, el CCRS es integrado por un conjunto de 9 representantes de instituciones públicas con presencia en la zona de influencia del Programa, así como la Municipalidad local y los delegados de los CD anotados arriba.

Los niveles de participación e involucramiento de las instancias locales a lo largo de la marcha del Programa Sixaola, son exigüos en virtud de las siguientes consideraciones:

- a. No se encontró evidencia de la existencia de dichos planes estratégicos ni de ejercicios de ordenamiento de prioridades efectuados en forma previa y participativa por las asambleas distritales. De hecho, este concepto de “asamblea distrital” no aparece instrumentalizado en el accionar del Programa. A partir de una detenida revisión de las actas correspondientes a las sesiones sostenidas por los Comités Distritales tampoco hay evidencia de debates a lo interno de estas instancias. Por lo contrario, el común denominador de las sesiones se refiere a aspectos de orden informativo, en los cuales el funcionario/a de la UCP (Coordinador Técnico del CD) es quien maneja y articula la agenda.
- b. Con excepción de las convocatorias a sesiones de trabajo, formalmente planteadas por el técnico o la técnica de enlace de la UCP, no hay evidencia de reuniones y/o asambleas efectuadas localmente en los distritos o territorios alto, medio y bajo de la cuenca del río Sixaola.

ii. **Escaso grado de participación de instancias locales en el ejercicio de toma de decisión a nivel de CCRS / Papel protagónico del MAG.**

Además de la exigua participación a lo interno de las instancias distritales previstas por el Programa (Comités de Distrito), en la esfera local cantonal –el Comité de Cuenca- también se repite esta dinámica. De este modo, el espacio en donde teóricamente se conocen, aprueban y desaprueban los proyectos, está distante de constituir un espacio participativo y representativo de la dinámica comunitaria. En esta instancia del Comité de Cuenca, el rol protagónico ha sido manejado por el Ministerio de Agricultura.

Sobre este tópico, a partir de un análisis elaborado por la presente evaluación en torno a 23 sesiones sostenidas por el Comité de Cuenca entre enero 2012 y diciembre 2013, se encontró marcados niveles de ausentismo, recayendo el rol protagónico de esta instancia decisoria en el MAG, seguido en su orden de importancia por el IMAS y la Municipalidad de Talamanca, las que reflejan niveles de participación en más del 90% de las sesiones. (Cfr. Tabla 1)

Tabla 1. Participación/Ausentismo de las instituciones miembros del CCRS (23 sesiones)

FECHA	MAG	JAPDEVA	IMAS	MINAET	CD BRATSI	CD TELIRE	CDE SIXOLA	GEF	MUN ¹
11/01/2012									
10/02/2012									
12/03/2012									
10/04/2012									
09/05/2012									
13/05/2012									
24/07/2012									
16/08/2012									
12/09/2012									
10/10/2012									
14/11/2012									
13/02/2013									
06/03/2013									
10/04/2013									
22/05/2013									
26/06/2013									
04/07/2013									
14/08/2013									
11/09/2013									
09/10/2013									
14/11/2013									
26/11/2013									
12/12/2013									
ausencias	0	17	2	5	12	6	7	15	2
	0	74%	9%	22%	52%	26%	30%	65%	9%

Elaboración propia, basada en registros de Actas de CCRS.

Es de notar que JAPDEVA ocupa el mayor nivel de ausentismo (74%) dejando de participar en 17 de 23 sesiones analizadas. De manera semejante ocurre con el GEF con un 65% de ausentismo. Resalta también el peso relativo obtenido por los Comités de Distrito, instancias que por definición reglamentaria habrían de jugar un papel clave en la toma de decisiones. Estas dejaron de participar en promedio en un 36% de las sesiones del CCRS, siendo el CD de Bratsi la organización local con mayor porcentaje de ausentismo (52%).

Además del ausentismo de los representantes de CD a las sesiones del Comité de Cuenca, esta evaluación destaca que en aquellas ocasiones en las que sí participaron se trató en lo fundamental de una participación pasiva. Del total de registros analizados (23 sesiones, según Tabla no.1), sólo en dos ocasiones se consignan opiniones emitidas por alguno/a de los representantes de CD en los debates. En la casi totalidad de los casos, quienes promovieron y alentaron puntos de discusión y/o acuerdo a lo largo de las sesiones, fueron las mismas instituciones señaladas arriba con los menores niveles de ausentismo: MAG, IMAS y Municipalidad de Talamanca. De lo anterior, se deduce la ausencia de un rol protagónico dentro del Programa para los Comités de Distrito.

Además de lo señalado arriba, tal como se aborda en el apartado de este informe referido a la eficiencia, la presente evaluación encuentra una percepción recíprocamente negativa y obstruccionista entre la UCP y los Comités de Distrito. Por una parte, para la UCP los Comités de Distrito –así como otras instancias del Programa- son un factor disfuncional que lejos de facilitar el proyecto, lo entorpecen; esta percepción va de la mano con el concepto global del Programa que la UCP califica de no pertinente a lo que en la práctica se llevó a cabo; por ejemplo –señalan- que la dimensión pretendida de trabajo de cuenca e incluso aún la de tres distritos claves, está lejos de ser una categoría de trabajo y de planificación efectiva⁶. Por otra parte, para algunos miembros de Comités de Distrito (especialmente indígenas), la UCP es percibida como un grupo de burócratas con mucho poder y con muy escasa capacidad de comunicación y acercamiento a las comunidades.

3.1.4 Marco Lógico

i. Dimensión de los efectos e impactos del Programa (Resultados)

Debido a que en un principio el Programa Sixaola fue definido como una intervención de desarrollo integral basada en el criterio de Planificación de Cuenca, la primera versión de Marco Lógico establecía indicadores de efecto y de impacto⁷ claramente relacionados con una situación inicial de rezago socio-económico y ambiental de la región, ante la cual intervendrían diversas instituciones así como actores locales. Así, los primeros ejercicios de planificación que asumieron el formato de un Marco Lógico, planteaban indicadores como los siguientes:

- Disminución del índice de rezago social
- Tasa de desempleo
- Disminución del área en conflicto de uso de suelo

⁶ Ejercicio de diagnóstico participativo elaborado por el evaluador en la UCP.

⁷ También conocidos como indicadores de Resultados. Se denominan así, para diferenciarlos de los indicadores de productos.

- Reducción de la vulnerabilidad de las viviendas ante situaciones de desastre
- Disminución de los índices de pobreza y de pobreza extrema
- Mejoramiento de los índices de desarrollo social cantonal
- Aumento del área bajo cubierta forestal
- Mejora de la sostenibilidad del ecosistema

Ninguno de estos indicadores mencionados acabó siendo un baremo para la medición de los resultados de acuerdo con el modelo de funcionamiento finalmente adoptado por el Programa. Aún en la versión más reciente de Marco de Resultados del Programa (2012) se plantean 3 grandes indicadores para el Propósito, a saber:

- a. Índice de Desarrollo Humano del Cantón de Talamanca
- b. Índice de Pobreza Humana (cantonal)
- c. Nivel de ingreso familiar de productores asistidos por el Programa

Al igual que en la primera versión de Marco Lógico, los indicadores planteados en el Marco de Resultados tampoco definen una clara racionalidad a la altura del Propósito del Programa, pues no es posible determinar que los eventuales cambios en estos índices sean estrictamente imputables a la acción del Programa. Más aún, como se ha dicho, al momento de la evaluación no es posible encontrar de manera clara los efectos no sólo por la insuficiente identificación de los mismos desde el principio sino además debido a que los cambios en el tejido institucional y social en la esfera local si acaso apenas empiezan a avisarse. Al respecto, la presente evaluación estima oportuno la adopción de una matriz final de resultados con enunciados de logro e indicadores pertinentes a nivel de Propósito, la cual de preferencia debería ser hecha en forma conjunta con el organismo financiero del Programa.

En síntesis, desde la óptica de la pertinencia en términos conceptuales, esta evaluación encuentra un vacío importante en el enlace de resultados que va desde cada uno de los componentes hasta el Propósito y el Fin del Programa. Las herramientas de planificación utilizadas (marco lógico y marco de resultados) no ofrecen indicadores objetivamente verificables que den cuenta de los efectos e impactos del Programa.

ii. Dimensión de los Componentes / Productos del Programa

En el nivel de los componentes y productos del Programa, la presente evaluación detecta la existencia de 2 tipos de herramientas. En primer lugar, en el Marco de Resultados, un conjunto de Productos con sus respectivos indicadores y metas en los que se denota la intencionalidad de consignar el nivel de cumplimiento entre los años 2011 y 2015. Esta herramienta (Cfr. Anexo) constituye un esfuerzo de planificación que va de la mano con el lenguaje de la gestión para resultados promovida por los organismos internacionales y adoptada por algunas instituciones nacionales, pero desafortunadamente – en su construcción- adolece de rigurosidad técnica, dado que no existe en varios casos, independencia entre enunciados de producto, el indicador y la meta, tornándolo poco útil como herramienta de planificación y gestión. Para ilustrar lo dicho, se transcribe a continuación algunos ejemplos tomados del Marco de Resultados.

Tabla 2. Extracto del Marco de Resultados del Programa

Producto	Situación Actual	Indicador	Meta
Fortalecido sistema de disposición de residuos sólidos	El Municipio de Talamanca cuenta con un plan para fortalecer el sistema de disposición de residuos sólidos que no ha sido implementado	Mecanismos brindados para fortalecer la gestión de residuos sólidos	Al final del proyecto el Programa habrá apoyado (parcialmente) la implementación del sistema de disposición y tratamiento de los residuos sólidos del Municipio, mediante equipos, camión obras y sensibilización
Sistema de monitoreo de la biodiversidad con participación comunitaria en zonas críticas del PILA	No existe sistema de monitoreo biológico PILA. Insuficientes capacidades de las comunidades y población local para participar en el manejo y vigilancia del PILA	Sistema de monitoreo de la biodiversidad diseñado y entregado a la autoridad ambiental competente	Se ha implementado y se encuentra en funcionamiento el sistema de monitoreo de la biodiversidad de áreas críticas del PILA con participación comunitaria. Se dispone de de Sistema de indicadores de la biodiversidad (año 4)
Fortalecimiento organizativo para la diversificación productiva sostenible de musáceas y agroforestales	La cuenca del Sixaola presenta desde la perspectiva productiva una alta dependencia de unos pocos cultivos, baja transformación de productos locales y/o de baja productividad	No. De familias beneficiadas por el programa incorporan producción sostenible en sus parcelas.	Se habrán asistido al menos a 500 familias
Generación de herramientas para la definición de medidas estructurales de reducción de la vulnerabilidad	No se dispone de información topográfica actualizada que permita evaluar propeustas de enmiendas al Cauce del Sixaola en la Cuenca Baja. Existe un acuerdo entre distintas instituciones para realizar de forma coordinada el levantamiento topográfico de áreas de mayor vulnerabilidad	Número de hectáreas que cuentan con información topográfica generada	Elaborada información topográfica actualizada del xx hás. Del mayor nivel de vulnerabilidad (entre la desembocadura del Río Sixaola hasta 5 km aguas arriba del Puente-Cuenca Baja.

Tomado *ad pedem literae* de Marco de Resultados del Programa (2012).

La falta de coherencia en la relación existente entre el producto, la línea basal, los indicadores y las metas, hace del Marco de Resultados una herramienta poco útil y representativa del quehacer del Programa. Por otra parte, tampo se encontró evidencia de que los cuadros técnicos de la UCP o los Comités de Distrito utilizaran esta herramienta.

Una segunda herramienta de planificación con mayor grado de precisión es el Reporte de Monitoreo utilizado por el BID y conocido comúnmente con las siglas PMR⁸. Esta herramienta ofrece la ventaja de identificar cada uno de los productos que integran cada componente, utilizando una unidad de medida, la cual es sujeto del seguimiento en el tiempo. Tales indicadores se consignan en términos de avance físico y de avance financiero. Como su nombre lo indica, es una herramienta que permite reportar el progreso que un determinado indicador tiene tanto en términos físicos como financieros año a año. A los efectos del organismo financiero, es de enorme utilidad para el control presupuestario, pero no ofrece ninguna utilidad para la gestión local. Al igual que la anterior, con excepción de la coordinadora de planificación, el personal técnico de la UCP ni las estructuras locales (CCRS, CD) la emplean.

En síntesis, en lo que hace al empleo de herramientas de planificación que permitan dar cuenta de la gestión del Programa como un todo, el instrumental empleado adolece de pertinencia y rigor técnico.

⁸ Del Inglés: Progress Monitoring Report

4. EFICIENCIA – GESTION ADMINISTRATIVA-FINANCIERA

4.1 Organización de la gestión

La gestión global del Programa Sixaola ha sido realizada por la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), la cual es responsable de la coordinación de todas las actividades, incluyendo tanto los aspectos técnicos, como administrativos y financieros.

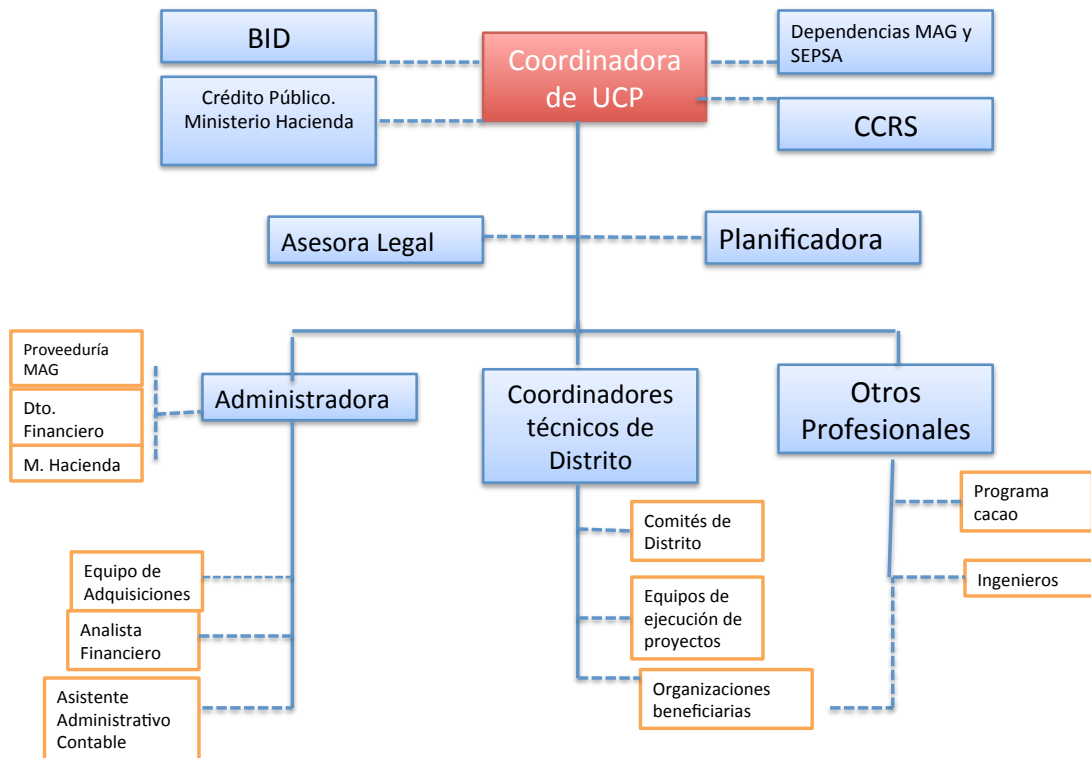
Los procesos encaminados al cumplimiento de las condiciones previas para el arranque formal del programa, así como la elaboración de perfiles de proyecto iniciales consumieron gran parte del tiempo durante los años 2009 y 2010, siendo el programa objeto de una crítica de rezago en el proceso de ejecución del gasto. A partir de junio 2011, la Unidad de Coordinación cobró un nuevo perfil con la designación como coordinadora, de una especialista en planificación y cooperación internacional quien le confiere fisonomía a esta Unidad con la participación de personal clave en materia administrativa, de planificación y de asistencia técnica para el acompañamiento a las iniciativas de proyectos.

La presente evaluación constata un esfuerzo singular en la conformación y puesta en funcionamiento de la UCP, si se toma en consideración dos aspectos clave: en primer lugar, la falta de experiencia por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el manejo de programas o proyectos semejantes⁹ y en segundo lugar, el desafío de gestionar el programa combinando las rigurosidades propias del sistema administrativo-financiero oficiales con la naturaleza de un proyecto que fue concebido para reaccionar y atender demandas provenientes de las comunidades y grupos. Ambos elementos, produjeron una conformación “híbrida” en la UCP (funcionarios públicos del MAG y agentes externos contratados ad-hoc) que no sólo resulta novedosa en lo que a unidades ejecutoras de proyecto se refiere, sino que – a su vez— constituye una experiencia generadora de sinergias y aprendizajes institucionales. En el sentido señalado, esta evaluación recomienda la importancia de una sistematización de esta experiencia de trabajo, para derivar de ella lecciones extrapolables a otras iniciativas.

En la práctica, la estructura de gestión asumida para el Programa ofrece múltiples interrelaciones de coordinación con la institucionalidad del MAG, el Ministerio de Hacienda, el BID y las dimensiones operativas propias del trabajo de campo (ver fig.)

⁹ En este Ministerio han predominado los enfoques de extensión agrícola mediante la desconcentración de agencias locales en diversas regiones del país.

Fig.1 Organigrama funcional del Programa



4.1.1 Procesos administrativos y financiero-contables

La presente evaluación da cuenta de un total de 32 procedimientos administrativos, técnicos y financiero-contables ordenados y sistematizados por parte de la UCP. En su mayoría, se trata de procedimientos uniformados que facilitan el cumplimiento de distintas funciones operativas, en las que destacan –por la frecuencia en su uso- las siguientes:

- Procedimientos para el proceso de adquisiciones
- Procedimientos para la administración, seguimiento y evaluación de los fondos asignados al Programa
- Procedimientos de solicitud e ingreso de desembolsos de recursos externos
- Procedimientos para confección y envío de justificación ante el BID para aprobación de adquisiciones y asignación de fondos
- Procedimientos para liquidación y registro de cuentas de caja única
- Procedimientos diversos de manejo contable

Los procesos de adquisición de bienes y servicios del Programa revisten singular importancia y absorben la mayor parte del tiempo de la persona a cargo de la Administración en el equipo de la UCP. Destaca su papel en el procesamiento, análisis y tramitación de las órdenes de compra necesarias para el cumplimiento con los requerimientos planteados. Esta función comprende tanto la identificación de sub-partidas para clasificar una determinada solicitud, hasta el ejercicio de presión ante instancias presupuestarias del MAG para agilizar los trámites y finalmente asegurar la publicación y adjudicación de las órdenes de compra. Desde el punto de vista de la gestión administrativa-financiera, el Programa se ve enfrentado a dos tipos de dilaciones que merman su efectividad; la primera de ellas ocurre cuando no existe una sub-partida presupuestaria o código que otorgue cobertura a una solicitud determinada. En estos casos, se incurre en atrasos de hasta 4 o 5 meses, sólo para habilitar un nuevo código presupuestario, dado que la gestión financiera del MAG queda sometida a autorizaciones del Ministerio de Hacienda. El segundo caso y el más frecuente encontrado a lo largo del proceso de adquisiciones, se origina en la inopia o incapacidad de aplicación por parte de los oferentes, ante una licitación determinada. Dicha incapacidad de aplicación a menudo se origina en la no satisfacción de los requerimientos para ofertar y otras veces, en la inexistencia dentro del país, del bien o mercancía solicitada. Esta evaluación, logró constatar demoras de más de 12 meses para la adquisición final por parte del grupo beneficiario, de algún implemento o equipo necesario. Este tipo de dilaciones – atribuibles estrictamente a la naturaleza del manejo de los recursos a través de la Caja del Estado– provocan alteraciones de trabajo en las esferas locales comunitarias con consecuencias económicas y sociales algunas veces graves, que no fueron previstas ni contabilizadas. En el sentido apuntado, la lógica imperante del Programa consistente en responder a la demanda local, es poco efectiva.

Para los efectos administrativos, el Ministerio de Agricultura no establece diferencia entre el Programa Sixaola y ninguno de los otros programas o proyectos que maneja institucionalmente. Es decir, la capacidad de maniobra de la UCP se ve restringida por las limitaciones propias del funcionamiento de la institución, no pudiéndose esperar un trato o procedimiento diferenciado. Este elemento, aunado a la pre-existencia de un presupuesto “encajonado” en sub-partidas que el gobierno estableció para el manejo de los recursos provenientes del BID, inciden de manera notoria en la explicación de cualquier tipo de demora o dilación ocurrida en la satisfacción de las necesidades que el proyecto buscaba atender desde un principio. De esta manera, la presente evaluación no estima conveniente en modo alguno la utilización de indicadores tradicionales de eficiencia para medir el desempeño de este Programa, pues las limitantes a que se ha visto expuesto, no son imputables a la manera como la UCP decidió gestionar el Programa. Antes bien, se reconocen procesos y voluntades altamente comprometidas con la satisfacción formal de los requerimientos de orden comunitario, sin que ello signifique haber contado con decidido apoyo político por parte de las autoridades del MAG.

La falta de experiencia por parte del MAG en el manejo de este tipo de programas, es otro factor que contribuye a forjar un cuadro de dudosa eficiencia, particularmente en los inicios del Programa, cuando prevalece un enfoque de gestión consistente en la sub-contratación de actores (empresas) que ejecutarían el proyecto y lo transferirían más tarde a las comunidades. Dicha lógica no logró cristalizarse, pero obligó a la UCP (constituida en su forma actual a partir de 2011) a replantear varias de las iniciativas de proyectos y a armonizar algunas demandas provenientes de las comunidades con las

exigencias técnicas y administrativas que la naturaleza del manejo del empréstito y el organismo financiero establecían.

“ ... cuando llegamos nosotros, había una cartera de proyectos, pero una de las tareas principales que tuvimos que hacer fue revisar, porque habían cosas que no podíamos ejecutar. Por ejemplo, en el caso del gobierno cabécar, ellos querían un cerdo y una cerda de esos que andan por la calle y querían además que nosotros les financiáramos su alimento. Entonces, yo les dije: miren, yo tengo que comprar los cerdos a alguien que tenga facturas timbradas, que esté al día con la Caja, etcétera...” (informante Sesión de Taller)

La lógica administrativa y financiera en la que se sustenta el programa es la de una economía absolutamente formal, en tanto que las comunidades y pueblos de la zona se mueven y dinamizan en el espectro de una economía informal, donde no existen facturas, recibos, ni empresas que garanticen las compras, ni oferta de servicios y mano de obra asegurada, ni pagos de obligaciones al día. La situación apuntada dice relación con el manejo de supuestos falsos en el diseño mismo del programa que planteaban de manera lineal un sistema de correspondencia entre la oferta y la demanda.

A partir de las entrevistas efectuadas en esta evaluación y más allá de los aspectos definidos en el marco legal, no se encontró evidencia de emisión de lineamientos, directrices o instrucciones claras por parte de las autoridades del MAG respecto a la forma de funcionamiento y gestión de la UCP, entre los años 2009 y 2011. Para la UCP (en su formato actual) tanto la carencia de este tipo de lineamientos, como la rigidez del marco administrativo para manejar el programa, ocasionó que tuvieran que reformular –casi en su totalidad- la primera cartera de proyectos.

4.1.2 Dimensión política del Programa

El Consejo Asesor del Programa (CAP) constituye la autoridad máxima. Durante el período de ejecución del Programa estuvo formado por las máximas autoridades de a) Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), b) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), c) Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y la Municipalidad de Talamanca.

Este órgano se reunió en 4 ocasiones, a saber:

- a. 14 de diciembre de 2010
- b. 20 de febrero de 2012
- c. 28 de enero de 2013
- d. 03 de marzo de 2014

A partir del análisis de las actas de dichas reuniones, la presente evaluación no encontró evidencia documental de ningún acuerdo de carácter político, entendiéndose por ello la señalización del rumbo, definición de prioridades y/o señalamientos del destino principal de los recursos del Programa. Dichas reuniones se limitaron a ser una rendición técnica de cuentas y de aprobaciones de los respectivos planes anuales operativos así como medidas administrativas.

4.1.3 Valoración de equipo humano que integra la UCP

Sin aparentes distinciones sobre el tipo de inserción laboral de las personas que conforman la UCP, el equipo reconoce para sí mismo una alta capacidad y disposición de trabajo en grupo, pues se trata de profesionales de diferentes campos con alta dosis de motivación y compromiso por el trabajo que se lleva a cabo. En general, los integrantes de este equipo poseen algún tipo de conocimiento del entorno (el área geográfica) y gozan de credibilidad por parte de las organizaciones y grupos beneficiarios.

La UCP no se restringe exclusivamente al equipo central de profesionales que están a cargo de la administración y la coordinación técnica del trabajo, sino que incluye una planilla de técnicos encargados de labores de promoción y asistencia técnica a las comunidades y grupos, sumando en total 36 personas, contratados bajo régimen de consultoría. Sus funciones y horarios son flexibles y no siguen el orden de los patrones tradicionales de los funcionarios públicos en lo que respecta a movilizaciones internas y al cobro de gastos propios para la operación. Por lo regular, los costos de transporte interno (especialmente botes) así como los gastos de alimentación y eventualmente hospedaje, son rubros subsumidos en el contrato por servicios profesionales que estos funcionarios suscriben. Dada la lógica imperante de economía no formal prevaleciente en la zona, están inhibidos de documentar dichos gastos. Por lo tanto, la carencia de condiciones de apoyo logístico para el desempeño de sus funciones, se apunta como la principal debilidad de la UCP.

Otras debilidades propias del desempeño de la UCP a nivel local son la falta de manejo de idiomas indígenas (Bri Bri y Cabécar) y el recargo de funciones existente entre este personal, en virtud de las flexibilidades de horario y dedicación anotadas.

Finalmente, esta evaluación observa con detenimiento la debilidad estructural de una marcada fragmentación de la UCP, dado que –para lograr su cometido– el equipo de coordinación principal (coordinadora, encargada de administración, encargada de asuntos legales y Planificación) debe mantenerse a lo largo del año, en dos sedes: la región atlántica y las oficinas centrales del Ministerio de Agricultura y Ganadería. A pesar de la existencia de oficinas descentralizadas del MAG en la zona de influencia, las condiciones institucionales imperantes en la zona no hacen viable el funcionamiento per se de la Unidad de Coordinación del Programa.

4.1.4 Gestión Financiera

i. Presupuesto y compromiso de recursos

El presupuesto global del programa es de US\$12,000.000, de los cuales US\$9,220.000 se financian mediante el empréstito suscrito con el BID y US\$2,780.000 son contrapartida nacional.

Al mes de mayo de 2014, las operaciones efectuadas en el Programa han comprometido el 100% de los recursos asignados por BID en un total de 58 proyectos, siendo el componente II (Diversificación Productiva) el que capta la mayor cantidad de recursos, con 39 proyectos, en tanto que el componente IV (Fortalecimiento de la Gestión Local) capta la menor proporción de los recursos (3%), distribuidos en un total de 4 iniciativas o subproyectos.

El Programa contempla la dotación de recursos de contrapartida por un total de \$2.7 millones de dólares, de los cuales se han comprometido y se encuentran en ejecución la totalidad de los mismos (99%). Estos recursos, aportados por el MAG se distribuyen en un total de 10 proyectos, de los cuales el 40% son absorbidos por el componente II de Diversificación Productiva, el 30% por el componente III y el 30% restante en los componentes I y IV.

La estructura de costos del Programa en su totalidad, se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Programa Sixaola. Costos totales en US\$ Millones

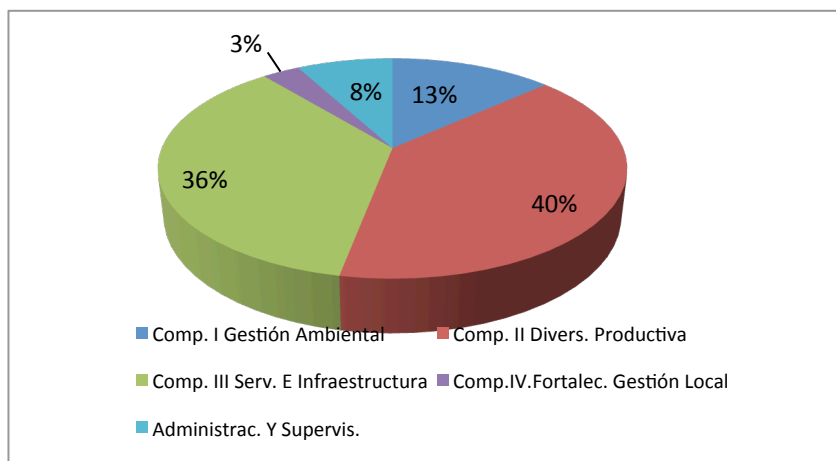
Categorías de inversión	BID	Contrapartida	Total	%
I. Administración y supervisión	0,73	0,91	1,64	13,7%
1.1 Unidad Coordinadora del Programa (UCP)	0,57	0,91	1,48	
1.2 Auditorías, evaluación intermedia y final	0,095	0,00	0,095	
1.3 Seguimiento y evaluación del Programa (SEP)	0,065	0,00	0,065	
II. Costos Directos	8,49	1,05	9,54	79,5%
2.1 Comp. Gestión Ambiental, Manejo de RRNN y Reducción de la Vulnerabilidad	1,23	0,18	1,44	
2.2 Diversificación Productiva	3,65	0,40	4,83	
2.3 Servicios Públicos e Infraestructura Básica	3,32	0,31	3,11	
2.4 Fortalecimiento de la capacidad de gestión	0,274	0,16	0,46	
III. Costos financieros	0,00	0,82	0,82	6,8%
3.1 Intereses	0,00	0,75	0,75	
3.2 Comisión de Crédito	0,00	0,07	0,07	
3.3 F.I.V	0,00	0,00	0,00	
Totales Programa	9,22	2,78	12,00	100%

Fuente: Resumen del Programa Sixaola

iii. Índice de gestión financiera

Al momento de finalizar la presente evaluación, el índice global de gestión financiera es del 60%. El presupuesto aportado por recursos del empréstito BID ha sido ejecutado en un 48%, equivalente a la suma de US\$4,460.850, en tanto que los recursos de contrapartida, han sido ejecutados en un 97%, equivalentes a US\$2,711.682.

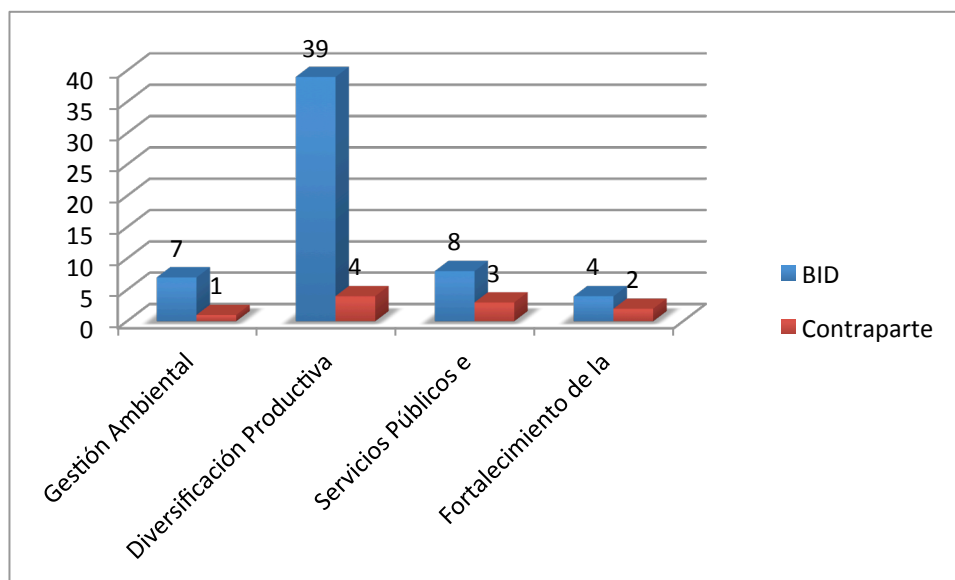
Gráfico 1 Distribución presupuestaria por componentes (Recursos BID)



Al momento de la evaluación, existe un total de 68 proyectos aprobados y financiados. El monto total de ejecución financiera a junio de 2014 corresponde a US\$ 7, 172.533,22 que equivale al 60% del presupuesto general. Según el origen de los recursos financieros, se ha ejecutado un 48% de los recursos provenientes del préstamo BID , en tanto que los recursos de contrapartida, se han ejecutado en un 97%, denotando una relación de 2 a 1 a favor de los recursos nacionales.

El componente con mayor número de proyectos financiados es el de Diversificación Productiva, en el que se aglutinan un total de 24 iniciativas de diversificación productiva con cacao dirigido a grupos de base y familiares de los tres distritos meta. Por su parte, el componente con menor número de proyectos corresponde al de fortalecimiento de la capacidad de gestión, con un total de 6 proyectos, 2 de los cuales fueron financiados con recursos de contrapartida.

Gráfico 2. Distribución de componentes según número de proyectos comprendidos



Elaboración propia

Mención especial en este reporte de evaluación se hace sobre el Componente de Servicios Públicos e Infraestructura básica. Lo integran un total de ocho proyectos, siete de los cuales se encuentran localizados en el territorio indígena Bribri y otro en Gandoca. Todos ellos se refieren a acueductos rurales y construcción de puentes y caminos .

Al momento de la evaluación, la totalidad de los recursos (US\$3.3 millones) de este componente han sido comprometidos. No obstante, sólo un 5,37 % de dichos recursos se han ejecutado. Esta evaluación encontró el grueso de las acciones de este componente en procesos de elaboración de anteproyectos, planos constructivos, especificaciones técnicas y adjudicaciones. Al respecto, la UCP ha previsto recursos para dar seguimiento a las obras físicas una vez en marcha y acabadas, mediante inspecciones de construcciones, estudios y regencias ambientales, todos los cuales se encuentran en proceso de contratación.

Un balance de ejecución financiera por componentes, según la información recabada por esta evaluación, arroja a junio 2014 un saldo negativo en el uso de los recursos de contrapartida en el orden de US\$700 mil, al tiempo que revela solvencia financiera en todos los componentes de operación del Programa.

Cuadro No. 2 Balance de ejecución presupuestaria, según componente (Junio 2014)

Programa Sixaola. Balance de ejecución financiera según componente, Junio 2014

Componente	Presupuesto			Ejecutado			Saldo		
	BID	Contrap.	Total	BID	Contrap.	Total	BID	Contrap.	Total
Servicios Públicos e Infraestructura	3.320.014,00	307.195,13	3.627.209,13	197.124,22	134.917,90	332.042,12	3.122.889,78	172.277,33	3.295.167,11
Diversificación Productiva	3.655.564,00	402.704,50	4.058.268,50	2.501.577,72	306.665,00	2.808.242,72	1.153.986,28	96.039,50	1.250.025,78
Gestión Ambiental	1.232.565,00	180.000,00	1.412.565,00	887.326,63	182.766,26	1.070.092,89	345.238,37	-2.766,26	342.472,11
Fortalecimiento Capacidad de gestión	281.857,00	210.101,38	491.958,38	220.019,35	210.289,97	430.309,32	61.837,65	-188,59	61.649,06
Administración y Supervisión	0,00	910.000,00	910.000,00	0,00	1.877.043,01	1.877.043,01	0,00	-967.043,01	-967.043,01
Total	8.490.000,00	2.010.001,01	10.500.001,01	3.806.047,92	2.711.682,14	6.517.730,06	4.683.952,08	-701.681,03	3.982.271,05

Elaboración propia a partir de informe Junio 2014

Se hace indispensable durante el período de finalización del Programa, que se efectúen las modificaciones presupuestarias pertinentes para asegurar el acompañamiento que la UCP a la finalización de los procesos de desembolso, así como a sentar las bases para el acompañamiento institucional por parte del MAG del Programa y sus proyectos como un todo.

La finalización del proyecto se ha establecido para el mes de abril de 2015¹⁰, fecha en la que se estima se habrá completado satisfactoriamente la ejecución de los presupuestos comprometidos. Tomando en cuenta como factores contextuales los procedimientos administrativos para la contratación de oferentes, planificación y ejecución de obras, la presente evaluación no encontró factores externos o limitantes estructurales que puedan entorpecer la previsión de ejecución de los recursos pendientes. Lo anterior, si se considera que la mayor parte de recursos pendientes de ejecución se refiere a obras de infraestructura física, contenidos en el Componente III del Programa.

¹⁰ Se refiere como fecha en proceso de negociación al momento de la evaluación.

5. HALLAZGOS SOBRE PERTINENCIA, EFICACIA Y SOSTENIBILIDAD EN PROYECTOS REPRESENTATIVOS DEL PROGRAMA

5.1 Limitaciones sobre indicadores clave

El análisis de los efectos¹¹ del Programa Sixaola como un todo, no es posible abordarlo en este informe pues – como ya fue mencionado— al momento en que esta evaluación tiene lugar, apenas se han completado en buena medida algunas inversiones, sin que se evidencie aún resultados concretos de los proyectos, entendidos éstos como los beneficios o transformaciones sociales y/o institucionales que se obtienen con un proyecto. Por otra parte, se ha llamado la atención en el presente informe sobre la inexistencia de indicadores claros y contundentes que den cuenta de tales efectos o resultados. Al respecto, la UCP optó por definir algunos indicadores propios de los proyectos que hacen parte de cada uno de los componentes con la pretensión de que tales indicadores fuesen representativos de los componentes mismos¹²; no obstante, esta lógica no permite la valoración del logro de los indicadores ni metas, debido a que en primer lugar, prevalece en buena medida el enfoque de gestión “basado en la demanda”, según lo dicta el marco normativo del Programa y en segundo lugar, no existe al momento de la presente evaluación información acopiada sobre la gestión de las iniciativas para valorar si efectivamente se están operando cambios en términos de efectos o impactos.

Siguiendo las prescripciones de la Teoría del Programa, se puede afirmar que la lógica de la intervención analizada en esta evaluación apenas alcanza a dar cuenta de indicadores de gestión financiera (como los ya mencionados) y de desempeño técnico-administrativo a lo largo de la fase de las inversiones (adquisición de bienes y construcciones físicas). Lo anterior, entendiendo como unidad de análisis al programa como un todo. En virtud de estas limitantes, esta evaluación elabora un análisis particularizado en una muestra de los sub-proyectos financiados, en procura de la identificación de indicadores tipo proxy que arrojen información útil sobre la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de dichos sub-proyectos. A tal efecto, se escogió una muestra de iniciativas financiadas siguiendo dos criterios combinados: a) el grado de avance del componente en el cual se encuentran insertos y b) distribución geográfica en que operan o van a operar dichas iniciativas. Se excluye de este análisis el componente No. 3 de servicios públicos e infraestructura básica dado que al momento de la evaluación es el que ofrece menor grado de avance. Los proyectos analizados se identifican en la siguiente tabla.

¹¹ También conocidos como “resultados”.

¹² Cfr. Marco de resultados

Tabla 2. Proyectos analizados particularmente por la evaluación

Componente	Número /Nombre	Monto
Diversificación Productiva	27-BID Planta agroindustrial de Plátano	\$384,158
	22-BID Proyecto agroindustrial de Coopetsiola.	\$150,455
	Proyectos de cacao (24 iniciativas)	\$1,235.345
	12-BID Fortalecimiento empresarial y valor agregado de la producción sostenible de cacao, en las fincas agroecológicas de las mujeres indígenas de Talamanca.	\$210,235
Gestión Ambiental	49-BID Producción de Biodiesel	\$143,397
	25-BID Reduciendo el impacto ambiental generado por residuos sólidos	\$225,213

5.2 Principales hallazgos del Proyecto Planta Polifuncional para la Industrialización del Plátano en Talamanca

5.2.1 Ficha del Proyecto

Código	27-BID
Nombre:	Planta Polifuncional para la Industrialización del Plátano en Talamanca.
Unidad Ejecutora:	Centro Agrícola Cantonal de Talamanca (CACTA)
Monto financiado:	\$384,158 / 11% del total del componente
Componente:	Diversificación Productiva
Aprobación:	22-07-2012

5.2.2 Hallazgos

Al momento de la evaluación, se encuentra en la etapa constructiva la planta para el procesamiento de harina de plátano. La mayor parte de la maquinaria, ha sido comprada y se está a la espera de su instalación, una vez concluida la infraestructura física correspondiente.

Como se aprecia en el flujograma histórico-evolutivo enseguida, este proyecto es una iniciativa de larga data, originada en marzo 2010.

FLUJOGRAMA HISTORICO-EVOLUTIVO

FECHA	EVENTO / ACTIVIDAD	OBSERVACIONES
17-03-2010	Comité de Cuenca /Sesión Ordinaria 06-2010. Recibe la visita del señor Daniel Hurtado en representación de Agroexportadores Unidos de Suretka S.A., quien expone la idea de la industria procesadora de plátanos y de productos tropicales.	Comité de Cuenca acordó solicitar al CNP un estudio de investigación de Mercado (Acuerdo No.1, Acta 06-2010)
05-05-2010	Comité de Cuenca /Sesión Ordinaria 10-2010 Se acordó solicitar al Depto de Agroindustria del CNP <i>“la línea de base para la solicitud presentada por Agroexportadores Unidos de Suretka S.A. y determinar si este proyecto responde las necesidades de una agroindustria de esta magnitud, en caso que ellos no pudieran realizar este estudio, la Unidad Ejecutora del Programa solicitará un estudio de factibilidad a través de una consultoría”</i> .	Esta evaluación no encontró evidencia de respuesta por parte del CNP, ni de seguimientos ulteriores a este acuerdo.
12-05-2010	Comité de Cuenca / Sesión Ordinaria 11-2010. Tema: Asuntos varios. La representante del CD de Bratsi, menciona <i>“no estar de acuerdo con la solicitud de Agroexportadores Unidos “porque ese proyecto beneficiaría a 12 personas que son una familia y debido a que ya existe una planta que es la de COOPETSIOLA ubicada en Amubri, la cual se podría fortalecer...”</i> El representante del MAG menciona que se buscará	

FECHA	EVENTO / ACTIVIDAD	OBSERVACIONES
	<p><i>“una consultoría mediante la que se determine la viabilidad de esta agroindustria para el plátano como una opción de transformación con valor agregado [...] y comercialización de diversos productos a partir del plátano”.</i></p> <p><i>“el estudio determinará si es que el proyecto tiene viabilidad económica, tanto la ubicación de la planta así como el modelo administrativo y técnico que se hace necesario. Este proyecto es considerado por sus proponentes ASOPLATUPLA, AGROEXPORTADORES UNIDOS S.A. Y COOPERIO, como estratégico y vital...”</i></p>	
05-04-2011	Comité de Distrito Sixaola-Cahuíta. Acta No. 5. Art. 5, acuerdo 11. Se aprueba el proyecto en esta instancia.	Esta condición es prerequisite para elevar ante el Comité de Cuenca la iniciativa y gestionar ante UCP la elaboración de perfil del proyecto.
11-05-2011	Comité de Cuenca. Sesión Ordinaria 07-2011. Art. 5, Acuerdo No.4 Se aprueba el proyecto en esta instancia.	
20-06-2011	Oficio UCP 175-11 La Unidad Coordinadora del Proyecto somete documento de perfil del proyecto ante el BID para su no objeción.	El documento de perfil del proyecto es elaborado por la UCP Contiene un perfil y propuesta de términos de referencia para la elaboración de un estudio de mercado.
23-06-2011	Oficio CID/CCR1175/2011 Banco hace acuse de recibo del perfil y los TdR remitidos por la UCP e indica que esta idea no está contemplada en el listado de proyectos sometido en mayo 2011	
29-07-2011	Oficio CID/CCR/1433/2011 BID solicita explicaciones sobre los productos que se producirán en la planta. Pide se aclare a qué se debe el nombre de “planta polifuncional” y la relación de esta iniciativa con la de CoopetSiola (22 BID).	
17-08-2011	Oficio UCP – 201-11 UCP Envía aclaraciones y explicaciones al oficio anterior. Se argumenta potencialidad de relaciones sinérgicas con Coopetsiola y nicho de mercado de la harina de plátano en el mercado externo.	
18-08-2011	Oficio CID/CCR/1540/2011 BID emite pronunciamiento de no objeción al perfil de proyecto. Aclara que dicha no objeción no aplica a la propuesta de términos de referencia para estudio de mercado.	
13-12-2011	s.ref. Carta suscrita por las organizaciones proponentes en la que renuncian a la condición de entidades ejecutoras y ceden dicho rol al Centro Agrícola Cantonal, entidad de la que forman parte.	
15-02-2012	Oficio UCP-035-12 UCP comunica acuerdo tomado por Comité de Cuenca (Acta 02-12) <i>tramitando ante el BID la cancelación definitiva del proyecto Planta Polifuncional para la Industrialización del Plátano (Musa AAB), en el Cantón de Talamanca.</i>	En la misma sesión referida del Comité de Cuenca (02-12) este órgano había aprobado la nueva versión del proyecto, esta vez ejecutado por el Centro Agrícola Cantonal de Talamanca. Nota:
17-02-2012	Oficio UCP 037-12 UCP solicita ante el BID la no objeción para la inclusión del proyecto en la segunda cartera.	

FECHA	EVENTO / ACTIVIDAD	OBSERVACIONES
21-02-2012	Oficio CID/CCR/303/2012 BID informa que se considera necesario incluir en el proyecto no sólo un estudio de mercado, sino un estudio de factibilidad con información sobre posibles impactos ambientales (en la producción primaria y en la construcción y operación de la planta) y las medidas de mitigación, con especificaciones técnicas preliminares, restricciones legales y sostenibilidad económica financiera de la iniciativa.	Nota. Esta evaluación no encontró evidencia de seguimiento a este oficio por parte de UCP.
19-04-2012	CID/CCR/713/2012 BID informa la no objeción por parte del Banco.	

Elaboración propia a partir de análisis de correspondencia manejada por UCP

Nota: con posterioridad a los comunicados mencionados arriba, los siguientes –hasta la fecha de la presente evaluación- fueron trámites relativos a la elaboración del estudio de mercado y la construcción de la planta física. El documento de estudio de mercado se finalizó en agosto de 2013.

Desde la óptica de la pertinencia, eficacia y sostenibilidad en el proyecto denominado Planta Polifuncional para la Industrialización del Plátano en Talamanca, la presente evaluación destaca como hallazgos principales, los siguientes:

1. No hay evidencia de articulación a lo interno del proyecto que permita determinar que las acciones llevadas a cabo, corresponden con un orden lógico, propias del marco de racionalidad que se emplea para la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos. El estudio de mercado y análisis de factibilidad, así como la construcción y equipamiento de la planta fueron efectuados de manera asincrónica.

La realización del estudio de mercado, fue aprobada formalmente el 12 de junio de 2013 (Cfr. Oficio CID/CCR/552/2013) y el documento de este estudio fue presentado formalmente ante el BID el 3 de Octubre de 2013, recibiendo al día siguiente la nota de no objeción al mismo por parte del BID (Cfr. Oficio CID/CCR/1734/2013). Por su parte, el diseño de equipamiento y distribución de planta, fue elaborado de forma previa, en abril de 2013 por el Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA). Entretanto, el presupuesto a partir del cual se daba contenido económico a la adquisición de los equipos necesarios para poner en marcha el proyecto de planta procesadora de harina de plátano se autorizó por parte del BID desde el 21 de marzo de 2013 (Cfr. CID/CCR/550/2013), mucho antes de que se conocieran criterios de mercado y factibilidad de la iniciativa.

La ausencia de este orden secuencial es contradictorio con claras intencionalidades expresadas en distintos momentos de la historia de esta iniciativa: primero — en su forma más temprana en el 2010 — cuando el representante del MAG indica que es necesario llevar a cabo un estudio previo para *determinar la viabilidad económica, tanto la ubicación de la planta así como el modelo administrativo y técnico que se hace necesario*. (Cfr. Flujograma histórico-evolutivo arriba).

En segundo lugar, cuando empieza a cobrar fisonomía la iniciativa de una planta procesadora de plátano. Sobre el particular, esta evaluación encontró una primera versión de perfil del proyecto fechado en agosto del 2011 con el nombre **Planta Polifuncional para la industrialización del plátano (Musa AAB) en el cantón de Talamanca**. Los objetivos y descripción esbozados en dicho perfil se definieron de la manera como se ofrece en el recuadro enseguida.

“ [...] a. Objetivo general

Establecer una planta polifuncional que permita diferentes procesos agroindustriales a partir de plátano (Musa AAB) en el cantón de Talamanca, Limón.

b. Objetivos específicos

o Desarrollar un estudio de factibilidad para el proyecto de “Establecer una planta polifuncional que permita diferentes procesos agroindustriales para el plátano (Musa AAB) en el cantón de Talamanca.

o Realizar la construcción y equipamiento de la planta polifuncional, de acuerdo al resultado del estudio de factibilidad.

3. Descripción del Proyecto

La propuesta planteada se debe desarrollar en dos partes: la primera consiste en la contratación de un estudio de factibilidad en el área de mercado, técnica, financiera, legal y ambiental, esto mediante consultoría, de manera que permita decidir la implementación o no de la planta y con ello el respaldo para el financiamiento de la planta.

La descripción de lo que debe incluirse en forma general en cada uno de los tópicos del estudio (términos de referencia) fueron elaborados por un equipo técnico del Sector Agropecuario; revisados y avalados por funcionarios de JAPDEVA y del Centro de Investigación y Tecnología de Alimentos de la Universidad de Costa Rica (CITA). Estos términos se adjuntan al perfil.

Dependiendo del resultado final del estudio de factibilidad, si el proyecto es viable, la segunda etapa consiste en la construcción y equipamiento de la planta polifuncional.

El estudio de factibilidad proporcionará un documento final que contiene entre otras cosas las especificaciones técnicas de la planta agroindustrial, tales como, localización, dimensión, equipamiento, diseño, distribución de planta, capacidad instalada; una descripción detallada de los mercados actuales y potenciales para los productos de plátano (mercado nacional e internacional); se determinarán los posibles impactos ambientales y las acciones necesarias para procurar la sostenibilidad (como el manejo de las cáscaras y otros desechos, manejo de aguas), así como, una propuesta sobre la estructura organizativa pertinente para la administración de la planta.”

(Fuente: Archivos UCP. Perfil de proyecto, 8 de agosto de 2011)

El perfil mencionado arriba, efectivamente contiene una propuesta de términos de referencia para “la contratación del estudio de factibilidad, la cual fue redactada por un seis funcionarios, todos ingenieros (tres del MAG, dos de JAPDEVA y uno de CNP). Dicha propuesta de estudio de factibilidad establecía la necesidad de una contratación de consultoría que comprendiera: estudio de mercado, estudio técnico, estudio organizacional, estudio legal, estudio ambiental y estudio económico-financiero (idem).

De previo a la construcción y equipamiento de la planta polifuncional de plátano, es posible apreciar esfuerzos técnicos para dotar de racionalidad a esta iniciativa. No obstante, las actuaciones finales – como se verá - no corresponden con dicha racionalidad. En noviembre de 2011, en una sesión de trabajo sostenida entre funcionarios de la UCP y el MAG con representantes del CITA-UCR, en la cual se discutían temas relacionados con los roles de las organizaciones solicitantes del proyecto, “los especialistas del CITA de la Universidad de Costa Rica, señalan la importancia de contar con un estudio de factibilidad, un estudio de mercado y lo más importante es estar seguros de que haya un compromiso real por parte de los beneficiarios”.(Cfr. Anexo 1. Minuta de reunión con el CITA).

De igual modo, en febrero de 2012 el especialista a cargo del proyecto por parte del BID advierte la importancia de *considerar otras variables además del estudio de mercado, tales como un “estudio de factibilidad adecuado para contar con información sobre posibles impactos ambientales y las medidas de mitigación, con especificaciones técnicas preliminares, restricciones legales y sostenibilidad económica-financiera...”*. Cfr. *Flujograma histórico-evolutivo indicado arriba*). A partir del análisis de información secundaria, esta evaluación no encontró evidencia de seguimiento a las recomendaciones mencionadas por el especialista del BID. Entre los meses de febrero y abril de 2012, hubo un cambio del especialista contraparte del BID. Como se consigna, el nuevo funcionario emitió la no objeción al proyecto, en abril de 2012.

En el mes de febrero de 2013, se sometió ante el BID la solicitud de no objeción para la contratación de servicios de consultoría consistentes en la elaboración de un estudio de mercado de harina de plátano (AAB) en el marco del proyecto denominado “establecimiento de una planta polifuncional para la industrialización del plátano en el cantón de Talamanca”. Según dichos términos los productos esperados de la consultoría serían:

“1. Síntesis de la situación actual. En este apartado se debe describir y caracterizar la problemática que vendría a solucionar o atenuar el proyecto propuesto. 2. Mercados actuales y potenciales para la harina de plátano. (Considerando el Mercado nacional).3. Volúmenes requeridos de materia prima y su sostenibilidad para lograr la maximización de uso de la capacidad instalada.4. Plan de negocios para la colocación del producto a corto y mediano plazo.” (Cfr. TdR para Estudio de Mercado. Febrero 2013).

La presente evaluación observa que los productos solicitados para la realización del estudio de mercado, no guardan estrecha relación con las observaciones formuladas tanto por el BID como por los técnicos nacionales que en su momento intervinieron.

En línea con lo anterior, esta evaluación constata que la falta de articulación entre los estudios previos y el diseño, construcción y equipamiento de la planta, genera vacíos técnicos importantes que —eventualmente— tendrían efectos negativos para la industrialización del producto. Por ejemplo, el autor del estudio de mercado señala en este reporte la importancia de la previsión de un túnel de secado adicional al ya contemplado, así como equipo adicional como tamizador con la malla y las dimensiones de la industria, motor, carretillas, tarimas plásticas, equipo de control de humedad, equipo para control de inventario, etc. (Cfr. Estudio de Mercado título IV. Desarrollo y Producción, págs. 41-43). Al haberse tenido los resultados de este análisis, con posterioridad a la modificación presupuestaria que dio origen al financiamiento del equipo, evidentemente este tipo de requerimientos no fueron tomados en consideración.

2. Los niveles de apropiación y de participación en torno al proyecto por parte de la entidad solicitante son prácticamente nulos

Esta evaluación detecta percepciones por parte de miembros de la unidad solicitante (Centro Agrícola Cantonal), que ponen de manifiesto un exiguo o nulo nivel de apropiación de la iniciativa. Esta circunstancia no sólo contradice la lógica del Programa Sixaola (respuesta a demandas locales) sino que también arroja importantes dudas sobre las posibilidades de éxito del proyecto, si por ello se entiende los beneficios que generen determinados niveles de producción y comercialización de harina de plátano. Tales percepciones se describen a continuación:

i. Expectativa original diferente. A criterio de los informantes del Centro Agrícola Cantonal de Talamanca (CACTA), la idea que generó el acercamiento inicial ante el Programa Sixaola fue el establecimiento de una planta procesadora de chips de plátano y no una planta de harina de plátano como la que se aprobó y se encuentra en construcción y equipamiento al momento de la presente evaluación.

“Nuestra idea original era montar una planta industrializadora de plátanos en chips para exportar al mercado internacional, porque teníamos un pequeño contrato con la Jacks de los Estados Unidos para enviarle dos contenedores de chips por semana, a Miami más que todo. En ese camino, nos dijeron que éramos muy poquitos, doce para todo el proyecto¹³; entonces, nos unimos a tres organizaciones más que eran: COOPERIO, ASOMARGARITA Y ASOPARAISO. En ese proceso nos hicieron firmar un documento en que nosotros autorizábamos para que se hiciera un solo proyecto a nivel del cantón de Talamanca. Se hizo esa carta, la firmamos. Resulta que cuando ya el proyecto está listo y estábamos muy ilusionados de la planta industrializadora de chips de Talamanca, nos salen con que es una planta de harina, porque la planta de chips se la habían pasado a COOPETSIOLA a Amubri, Talamanca. Doña Grace Carmiol fue tajante: lo agarran o lo dejan, nos dijo. —Lo que les vamos a financiar es una planta de harina, porque la planta de chips ya se la pasamos a Amubri y el BID no puede financiar dos proyectos iguales...” (Informante).

ii. No participación en la nueva propuesta. Los informantes del Centro Agrícola Cantonal de Talamanca entrevistados para los efectos de esta evaluación, coinciden en haber experimentado desencanto profundo cuando se les comunicó la noticia de que su idea original de una planta procesadora de chips de plátano¹⁴ no era posible y que en su lugar, harían frente a una planta de producción de harina de plátano. Manifiestan no haber sido considerados o tomados en cuenta en el proceso de diseño o formulación del proyecto de harina de plátano, finalmente aprobado por el CCRS: *“Ninguno de los actuales miembros participó en la elaboración de esa iniciativa: la planta procesadora de harina. Imagino que la gente del MAG fue quien elaboró la iniciativa”.* (Informante)

iii. Papel protagónico del Centro Agrícola Cantonal. Pese al desencanto anotado, los informantes consultados mencionan que estuvieron de acuerdo en deponer sus intereses como organizaciones de primer grado ejecutoras del proyecto de chips de plátano, y ceder sus intereses de protagonismo al Centro Agrícola Cantonal de Talamanca, fundado formalmente el 8 de marzo de 2011, en virtud de que esta entidad posee un carácter cantonal mucho más amplio y representativo de los intereses generales, pues agrupa tanto a individuos como a organizaciones locales del cantón¹⁵.

En general, los gestores del CACTA, se sienten orgullosos del rol desempeñado hasta ahora, pues la característica prevaleciente era la de la fragmentación de organizaciones y grupos en la región. El

¹³ Cfr. Flujograma histórico-evolutivo en este informe. Referencia a Comité de Cuenca / Sesión Ordinaria 11-2010.

¹⁴ En general, todos los informantes consultados por la presente evaluación coinciden en señalar que la idea original consistía en la planta procesadora de chips de plátano. No obstante, la presente evaluación no encontró evidencia documental de ello.

¹⁵ El Presidente del CACTA actual es también quien se desempeñara como Presidente de la organización inicialmente proponente del proyecto ante el Programa Sixaola (Agroexportadores Unidos S.A.)

CACTA –a juicio de ellos— llenó un vacío organizativo en torno a la producción y la comercialización del plátano:

“ Nosotros Iniciamos un proceso de comercialización el 2 de agosto del 2012: Comprar plátano a crédito para empezar a mandar a las industrias. La única que nos abrió la puerta fue industrias Bermúdez gracias a un contacto de don Eduardo Artavia y de Patricio Rojas. En esa primera entrega de producto nos devolvieron 100 cajas de rechazo por problemas de calidad. Hoy 3 años después de haber construido el Centro Agrícola Cantonal estamos mandando más de 120.000 kilos por semana a diferentes empresas.” (Informante)

iv. Aceptación pasiva. Para algunos miembros dirigentes del CACTA, la planta procesadora de harina se acepta porque “siempre es mejor tener algo que nada”. No existe convencimiento de que la harina de plátano sea un negocio, sin embargo las instalaciones y la maquinaria son bien recibidas debido a que en lo fundamental, es posible retomar la idea original de producción de chips de plátano con el equipamiento financiado por el Programa Sixaola.

3. Insuficiencias metodológicas en el estudio de mercado y plan de negocio contratado por el Programa Sixaola

En Agosto 2013 se elabora un “Estudio de Mercado para la harina de plátano de la Planta de industrialización del plátano, en el Cantón de Talamanca”, que sirve de base para el “Plan de negocio proyecto harina de plátano” emitido en Setiembre 2013, el cual plantea 2 objetivos:

- a. Determinar si la venta de harina de plátano corriente es rentable, pagando al productor un precio de entre \$170 a \$180 por kilo.
- b. Utilizar el 100% de la producción de plátano corriente de la zona, estimada en 8 millones de kilos anuales.

Tanto el *Estudio de Mercado* como el *Plan de negocio*, parten de un conjunto de premisas inexactas o incompletas que lejos de orientar procesos de planificación en el CACTA para la puesta en producción de la planta, arroja dudas significativas sobre la viabilidad de esta iniciativa. Las siguientes son demostraciones de esta proposición:

- i. La estimación de la demanda de harina de plátano contiene los siguientes errores metodológicos y conceptuales:
 - a) Confunde el concepto de **demandas de mercado para un producto**, con el de **intención de compra de un producto**. El primero lo definen los especialistas como “el volumen total de compras realizado por una determinada categoría de clientes en un lugar en un periodo dado, en unas condiciones de entorno determinadas para un esfuerzo de marketing previamente definido”¹⁶. Por su parte, el segundo es “una declaración de la preferencia por una marca o producto por encima del resto de las opciones competidoras. Es un dato

¹⁶ Kotler Philip (1996). *Mercadotecnia*, cap. 4 pags. 82-118

declarativo por parte del público meta y, por tanto, no siempre se corresponde con las ventas reales, que reflejan el comportamiento y no la intención”¹⁷.

- b) Desconoce la **demanda latente** que sí tiene la harina de plátano en el mercado internacional para el público celiaco, al no cuantificarla y tomarla como base principal del mercado potencial del producto (1-2 % de la población mundial). Se entiende como demanda latente de un producto como aquella “no expresada por parte de un grupo de no compradores determinado. Se produce cuando, dentro de dicho grupo de no compradores, existe una determinada necesidad que puede satisfacer un producto o servicio, pero aún no se ha manifestado la demanda real, ya sea porque los individuos no cuentan con los medios suficientes o porque aún no existe el producto adecuado”.
- c) Incorre en una falacia de razonamiento al suponer que el poder adquisitivo de un segmento de la población (Quintiles IV y V) es condición necesaria y suficiente para convertirse en mercado meta de la harina de plátano como producto sustituto de la harina de trigo, producto tradicional de consumo.
- d) El manejo de cifras empleadas para sustentar el estudio es inconsistente y contradictorio. Esta evaluación, advierte notorias divergencias entre las cifras de las encuestas cursadas (consignadas en el Anexo), las que el consultor emplea para sus cálculos y las que reporta como conclusiones. Algunos ejemplos son:
 - i. Las cantidades 3,23 kg y 1,09kg aparecen indistintamente como consumos de harina (de trigo) por hogar y per cápita respectivamente, tanto por mes como por año. (páginas 17 y 35). Mientras tanto en la encuesta, a la pregunta de cuántos kilos de harina de trigo compra por mes, se obtiene un dato de 1,78kg.
 - ii. No se discrimina la información según su significado ni su fecha de origen y se comparan cifras no comparables. Así por ejemplo, se aportan cifras de consumo per cápita por año de harina de trigo a nivel mundial y la de algunos países de América Latina y se comparan con un consumo per cápita anual en Costa Rica del total de productos de trigo y derivados, cifra que incluye todos los productos alimenticios industrializados (panadería, galletería etc) junto con el consumo que realizan los consumidores (consumo masivo) de la harina de trigo en los supermercados o expendios. Nótese la desproporción de las cifras reportadas para Costa Rica con los otros países citados por el estudio: {Venezuela 40,5kg (2010), Perú 53kg (2012) y México 38kg (2009), Costa Rica 90kg urbana y 74kg rural (2001)}.

¹⁷ *Diccionario LID de Marketing Directo e Interactivo*. En <http://www.monografias.com/trabajos65/generalidades-marketing/generalidades-marketing2.shtml#ixzz38iolresM>

- iii. De la encuesta realizada en el estudio de mercado, no queda claro si el consumo per cápita de harina de trigo en Costa Rica es 1,09 kg/mes o 1,78 kg/mes. En cualquier caso, esos datos arrojarían una compra anual per cápita de entre 13 y 21 kg/año. Esto a su vez equivaldría a un consumo total anual en el país de entre 61 y 99 millones de kg de harina de trigo como compras efectuadas por los consumidores. Obsérvese cómo, si se compara esta cifra con el consumo per cápita anual del total de productos de trigo y derivados recogido en el punto anterior (74 y 90 kg/año x 4,7 mill habitantes), el consumo de harina de trigo adquirido por los consumidores, representa sólo entre 16-26% del consumo total anual de harina de trigo y derivados.
- iv. Probablemente la premisa más aventurada del estudio de mercado (y de consecuencias más graves para su sustentación) consiste en suponer que la harina de plátano, un producto sustitutivo, nuevo, desconocido para los consumidores y con un precio 6-7 veces superior al producto usual, la harina de trigo, sustituirá el consumo masivo de éste en un 100%. : “..Según los resultados de la encuesta a personas, la compra promedio de kilos de harina de trigo por mes es de 3,23 por hogar, o sea que per cápita es de 1.09 kgr, e indican este consumo como el susceptible a sustituir..” (Cfr. página 17 del estudio).
- v. Entre las contradicciones que presenta, sobresale la de la sustitución de un 100% de la harina de trigo mencionada en el punto anterior, con la aseveración de que “..La estrategia de introducción de la harina de plátano en el mercado costarricense es la de sustituir un porcentaje del consumo de harina de trigo en la dieta del costarricense por harina de plátano..” (página 14 del estudio). También vuelve a contradecirse cuando afirma “..El éxito del proyecto estriba en llegar directamente al consumidor con un producto capaz de llenar sus expectativas de producto libre de gluten, saludable, de calidad superior, a precio menor que el ofertado actualmente en el mercado, y con presencia garantizada todo el año”.(página 33 del Plan de Negocio).
- vi. Los hallazgos informativos que el consultor obtiene a partir de la encuesta aplicada contradicen las conclusiones medulares del estudio, tales como el desconocimiento del producto por arriba del 95% de la población, el precio de la harina de plátano 6-7 veces superior al producto tradicional en el mercado, la escasa producción y comercialización actual del producto y la insignificante proporción de entrevistados con interés de adquirir el producto, si su precio se igualara o fuese superior al de la harina de trigo.(Ver respuestas a encuesta en Anexo Estudio de Mercado).

- vii. El estudio y subsiguiente plan de negocio, no toman en cuenta el análisis de la demanda en el mercado de exportación¹⁸, sino que se centran en su totalidad en la población local. La ausencia de gluten en la harina de plátano, le confiere a este producto natural diferenciación clave, que bien mercadeada, se constituye en su ventaja competitiva versus la harina de trigo, mucho más barata: su carencia de la proteína gluten, que afecta al segmento de la población celíaca con intolerancia hacia ella. Se estima que a nivel mundial un 1% de la población es celíaca y hasta un 5% adicional es alérgica al gluten. Nótese que la población celíaca en C.R. no sobrepasa las 50.000 personas y aun sumando los alérgicos, el total no superaría las 280.000 personas.
- viii. Según el estudio, la oferta local actual de harina de plátano está en manos de 4 empresas pequeñas; alcanza 12,8 ton/mes o 154 ton/año y su casi totalidad se dedica a la exportación. (Cfr. Pág. 12). Por su parte, la capacidad estimada de la planta (establecida de previo a este estudio) es de 275 ton/año. Sobre este particular, esta evaluación encuentra evidente que la producción de dicha planta no podrá ser colocada en Costa Rica en el corto plazo. Sin embargo, el estudio pagado por el Programa Sixaola no ofrece un plan de comercialización externa. No hay referencias ni datos que sustenten entonces la viabilidad de la venta en mercados externos, condenando la instalación propuesta a otros usos o a su abandono final.
- ix. En lo relativo a equipamiento, el estudio carece de un flujo de procesos, distribución de planta y una justificación ingenieril de las capacidades y características de los equipos propuestos. Así por ejemplo, sólo el secador (con combustible a gas) absorbe el 60% de la inversión total con un monto de 50 millones de colones. En el entorno particular de este proyecto, las posibilidades de sostenibilidad financiera son altamente dudosas, en virtud de las debilidades del estudio de mercado. Según criterio técnico brindado por otros especialistas consultados, en una zona con considerable número de horas de luz solar, debieron haberse contemplado métodos alternativos y mucho más baratos de secado para la extracción de la humedad del producto.

4. Ausencia de un rol de retroalimentación y análisis por parte de la UCP y el BID hacia la organización solicitante e instituciones involucradas. La presente evaluación no encontró evidencia de procesos de análisis llevados a cabo por la UCP o el BID, luego de conocer los resultados del estudio de mercado y plan de negocios para la harina de plátano. En el mismo sentido, las conclusiones y recomendaciones emanadas de dicho estudio no fueron sometidas a consideración u observaciones de personal especializado del MAG u otras instituciones.

¹⁸ En el flujograma histórico-evolutivo elaborado para este análisis (ver inicio de sección) se toma nota que mediante oficio No. 201 de la UCP se había explicado al BID que este proyecto en lo fundamental estaría dirigido hacia el mercado de exportación.

5.3 Principales hallazgos del proyecto Planta procesadora de Chips de Coopetsiola

5.3.1 Ficha del proyecto

Código	22-BID
Nombre:	Fortalecimiento del sistema agroindustrial de plátano de COOPETSIOLA RL, en Amubre distrito de Telire del cantón de Talamanca, Limón Costa Rica.
Unidad Ejecutora:	COOPETSIOLA
Monto financiado:	\$384,158 / 11% del total del componente
Componente:	Diversificación Productiva
Aprobación:	22-07-2012

5.3.2 Principales hallazgos

- i. La base social de este proyecto la constituye un grupo de 10 familias damnificadas de las inundaciones acaecidas en Talamanca a inicios del año 2005. En busca de opciones económicas que les permitieran superar condiciones de desarraigo y extrema pobreza en que quedaron, con el apoyo del párroco del lugar, iniciaron labores de producción de chips de plátano para el mercado local de la zona.
- ii. En su proceso de formulación, el proyecto se limita a un documento de perfil inicial y carece de un estudio de factibilidad técnica, económica y de mercado que sustente las cifras mencionadas y que dé cuenta de la capacidad real de producción y venta del producto, con el consecuente beneficio y mejoramiento de las condiciones de vida de la población que enuncia como uno de los objetivos específicos el proyecto.
- iii. Las cifras incorporadas en el documento de perfil de proyecto (confeccionado en 2011 por parte de la UCP, el cual se aprobó y fue sometido para su no objeción ante el BID) hacen mención de volúmenes de procesamiento de 5.412 racimos al año, con una capacidad de producción de 19.485 kg. de chips de plátano. No menciona cifras relativas a ventas, ni utilidades de la actividad. Las cifras, se encuentran sobredimensionadas; esta evaluación identificó (en abril de 2014) una cantidad máxima de procesamiento de 120 racimos de plátano por mes, lo que equivale a 1.440 racimos por año (bajo condiciones de producción estables). A su vez, esa cantidad de racimos procesados, produce 2.160 kilogramos anualmente (180 kg. /mes).

- iv. A diferencia de otras iniciativas productivas tramitadas por el CCRS, no hay evidencia documental en lo que a este proyecto se refiere, de solicitudes de estudios y/o análisis previos de tipo técnico formuladas por ninguna de las instituciones integrantes del CCRS ni por parte de la UCP del Programa Sixaola. En este mismo sentido, tampoco existe evidencia de solicitudes de este tipo de apoyo por parte de la organización ejecutora.
- v. Al momento de la evaluación la producción de chips de plátano se encuentra activa. No obstante, los niveles de sub-utilización de instalaciones y de equipo en el proceso productivo son significativos:
 - a. Las instalaciones son dedicadas al proceso de producción de chips de plátano, tan sólo 8 días al mes (2 semanas de 4 días c/u), con la participación de 8 operarios. Del total de operarios, sólo 2 son asociados a la cooperativa.
 - b. La máquina empacadora adquirida con recursos del Programa Sixaola se enciende tan sólo 1 hora al mes, período suficiente para empacar la totalidad de la producción de chips en esa unidad de tiempo.
- vi. La presente evaluación no encontró evidencia de criterios técnicos seguidos por la UCP para la definición del tipo de maquinaria que se adquirió en este proyecto.
- vii. Salvo la venta directa del producto en alguna feria o evento particular y el compromiso de compra por parte del mismo cura que les ayudó a conformarse como grupo y quien administra una Parroquia en Limón, no existen canales de comercialización establecidos para los chips de plátano. La cooperativa no posee tampoco destrezas propias, ni dispone de una estrategia clara para la comercialización del producto. La capacidad de captación de producto por parte de la Parroquia referida es de 60 paquetes con 25 unidades c/u al mes. Tal es el mercado fijo de la actividad.
- viii. Además de la insuficiencia de capacidades propias por parte del grupo ejecutor para hacer frente al proceso productivo y comercialización del producto, el Programa abona un significativo costo de eficiencia, ya que han transcurrido 3 años sin que se haya podido solventar el tema del código de barras, condición que se estima clave para ampliar oportunidades de mercado. Sobre este particular, el grupo adopta una actitud pasiva: – “nosotros llamamos de vez en cuando y lo único que nos dicen es que todavía no está y que eso no depende de ellos” –afirma un informante refiriéndose a la UCP¹⁹.

¹⁹ Nota del evaluador. Como reacción a la versión preliminar de este informe, la coordinación de la UCP señala que “la no adquisición del código de barras, es debido a razones no atribuibles a la UCP. Las

gestiones realizadas por la Unidad Coordinadora del Programa no lograron vencer las trabas Institucionales y Organizacionales, que impidieron otorgar este código de barras”.

5.4 Principales hallazgos del proyecto “Producción local de Biodiesel Limpio a base de aceites vegetales reciclados”

5.4.1 Ficha de proyecto

Código	49-BID
Nombre:	Producción local de biodiesel limpio a base de aceites vegetales reciclados, Sixaola, Talamanca.
Unidad Ejecutora:	COOPETALAMANCASOS R.L.
Monto financiado:	\$ 143.397
Componente:	Gestión Ambiental, Manejo de Recursos Naturales
Aprobación:	22-03-2013

5.4.2 Principales hallazgos

La constitución de la cooperativa tiene como antecedentes las luchas sociales locales en contra de la exploración petrolera, acaecidas a principios de la década de los 90's. Se constituyó formalmente en el año 2007 con 44 asociados. El actual Presidente, renunció en Setiembre de 2013 a ese cargo y pasa a ocupar el cargo de gerencia por recomendación de la asamblea.

Con asesoramiento de un experto, tuvieron acercamiento a la idea de producción de combustible limpio a partir de biomasa. Y esa idea les llevó a dar difusión y promoción a una planta de producción de biodiesel a partir del cultivo de atropa e higuera, obteniendo para ello el apoyo de FUNDECOOPERACION. No obstante, las limitantes climáticas (exceso de humedad debido a la lluvia) acabaron con esa opción, dedicando más bien algunos esfuerzos a la producción de biodiesel en forma casera, a partir de aceite vegetal de rechazo utilizado en restaurantes y afines.

Al momento de la presente evaluación, se ha desembolsado un 62% de los recursos presupuestarios tanto en obra física como en equipamiento. El proyecto consiste en convertir este producto de rechazo en biocombustible, contribuyendo de este modo a disminuir los niveles de contaminación provocados por el aceite vegetal quemado, que suele derivarse en ríos y caños urbanos. Por razones legales, no pueden vender el producto al mercado en general, razón por la cual dicha producción tiene como población-meta la población asociada a la cooperativa.

Al momento de la presente evaluación se tiene como hallazgos principales:

- i. Existencia de una planta física terminada y con detalles, de 120 metros cuadrados, destinada a las operaciones y manejo administrativo de la planta de producción de biodiesel.
- ii. Existencia de maquinaria y equipo correspondiente al 90% de lo solicitado.

- iii. La cooperativa es una instancia de ahorro y crédito convencional y no posee una estructura socio-productiva con capacidad de manejar la iniciativa de producción de biodiesel a partir del aceite de rechazo. En el proceso de diseño del perfil de proyecto aprobado por el Programa Sixaola, no se valoró dicha capacidad técnica y administrativa. De hecho, sólo existe una persona de la cooperativa que conoce de la actividad.
- iv. La iniciativa aprobada no contó con un estudio de factibilidad ni de mercado que sustentara la direccionalidad y lógica de la inversión efectuada por el Programa Sixaola. No obstante, la persona a cargo de la producción, quien también actúa como gerente de la cooperativa maneja algunas cifras de producción y ventas, a partir de su valoración empírica, cifras que fueron aportadas en el documento de proyecto.
- v. El documento de proyecto elaborado por la UCP es un perfil preliminar que minimiza el carácter rentable de la actividad financiada, al tiempo que contradice los objetivos planteados, particularmente el referido a la generación de ingresos. De igual modo, es contradictorio en tanto que menciona la importancia de determinar costos (estudio de factibilidad) y no establece análisis rigurosos posteriores en esta materia: *“No se tiene como objetivo tener una rentabilidad o lucro de la actividad, sino más bien poder darle un procesamiento al aceite vegetal y un servicio al transporte de Talamanca. Por esto es importante determinar el costo de cada litro de biodiesel producido de manera que se pueda recuperar la inversión y pagar los costos de operación con los ingresos que se obtienen del mercadeo del biodiesel producido”* (Cfr. Documento de proyecto)
- vi. A criterio del informante clave de esta iniciativa, el personal técnico del Programa Sixaola cambió la orientación original del proyecto:

“Cuando presentamos por primera vez el proyecto, estuvimos reunidos con Zoila, Andrea con Carmiol. Hicimos una solicitud basados en un proyecto de cultivo de atropa. En realidad yo no puedo condenar la decisión, porque es que no hay experiencias. Tenemos versiones sobre las ventajas de eso, pero por falta de criterio técnico no pegó la solicitud. Ya habíamos hecho una divulgación de lo que era agrocombustible. Ahora yo estoy convencido de que la producción de agrocombustible sí funciona, pero en ese momento no se dio.” Hicimos reuniones en Sixaola, en Celia, en Paraíso y en Margarita. Ya habíamos hecho un trabajo de divulgación. Cuando nos presentamos ante el Programa Sixaola, ya teníamos hecha la propaganda y nos presentamos para ver en qué nos ayudaban. Nos dijeron que no, que la atropa no era viable. Luego se presentó de nuevo el proyecto con esta iniciativa.” (informante)

- vii. Pese a haberse instalado la infraestructura básica, no existen datos fiables de captación de materia prima, producción de biodiesel, consumo energético, comercialización, etc. levantados con la intención del establecimiento de una planta de producción a partir de aceite de desecho. De hecho no fue posible a esta evaluación acceder a ningún tipo de registro propio de la actividad productiva. Sin embargo el informante clave expresa “Nos hemos sentido muy

satisfechos con el resultado final de este proyectito porque a la vez de evitar la contaminación, producimos un combustible limpio”.

- viii. Con excepción del informante clave, esta evaluación no encontró evidencia de desarrollo interno de capacidades en la cooperativa para llevar adelante el proceso de producción de biodiesel. Este informante es el único conocedor del proceso productivo. No hay evidencia de interés o compromiso por parte de ningún otro miembro de la cooperativa para llevar a cabo este tipo de trabajo. Al momento de la evaluación, aún hacen falta algunos equipos básicos. No obstante, se mantienen en funcionamiento unos equipos viejos. La planta opera entre 4 y 8 horas a la semana en procesos de “prueba” de producción de biodiesel, sin que al momento exista aún una oferta de producción clara y técnicamente rentable. Este operario (quien es también gerente de la cooperativa) no recibe pago por sus horas de trabajo.
- ix. Esta evaluación encuentra una contradicción notoria entre el equipamiento y la intencionalidad del proyecto aprobado. Con recursos del Programa Sixaola y con su autorización se adquirió una máquina extractora de aceite de semillas, conocida como “prensa extractora”, por un total de 6.0 millones de colones. No hay en el documento de proyecto aprobado referencias a la extracción de aceite a partir de semillas; tampoco existe por parte de la unidad ejecutora del proyecto, previsión técnica de complementar la producción de biodiesel con insumos agrocombustibles. Por su parte, para el informante clave de este proyecto, la adquisición de dicha máquina es calificada como “gran esperanza”, por cuanto con ella podría procesarse cacao, según su decir. Tales aseveraciones y la evidencia misma de la máquina in situ, dan cuenta de escaso rigor técnico para el acompañamiento en el diseño y formulación de este proyecto por parte de la UCP. La aprobación de compra de esta maquinaria demuestra inconsistencia y escaso grado de control por parte de la UCP, sin menoscabo de que la maquinaria adquirida pueda eventualmente constituir un medio de producción idóneo para trituración de semillas o procesamiento de pasta de cacao.
- x. Finalmente, esta evaluación encuentra que el informante clave, quien actúa también como gerente de la cooperativa, maneja otras opciones de posibles trabajos individuales en otras partes del país, por lo que se ve altamente amenazada la posibilidad de que el proyecto de producción de biodiesel como una iniciativa socio-productiva en manos de la cooperativa, funcione y sirva de fuente de mejoramiento económico, social y ambiental.

5.5 Principales hallazgos de un total de 24 pequeños proyectos de Cacao

Monto total de recursos externos: US\$ 1,235.345

Peso relativo en el componente de Diversificación Productiva: 35%

5.5.1 Contexto general de los pequeños proyectos de cacao

De acuerdo con la información recabada y analizada por esta misión de evaluación, y a los efectos de contar con criterios evaluativos sobre pertinencia, eficacia y sostenibilidad de esta actividad, la problemática puede resumirse en los siguientes aspectos:

- a) Insuficiente material de germoplasma adecuado (resistente a la moniliasis y de alta productividad) para impulsar el cultivo: prácticamente solo el CATIE lo produce, su multiplicación requiere tiempo y tecnología.
- b) Baja productividad en la zona de intervención (Talamanca) y del promedio nacional respecto a plantaciones nacionales o internacionales bien manejadas: 300Kg/Ha/año y 364Kg/Ha/año respectivamente vs 1000Kg/Ha/año.
- c) Carencia de programas de asignación de recursos financieros adaptados a las necesidades propias del cultivo (períodos de gracia, tasas y plazos).

En la sub-región de Talamanca hay un grupo de productores, herederos de una tradición productiva del cacao que se remonta a la época prehispánica y de cuya exigua producción se ha alimentado otro pequeño grupo de intermediarios y comercializadores, que intentan satisfacer una pequeña parte de la demanda nacional o exportar el producto industrializado.

Costa Rica fue un destacado productor de cacao de alta calidad que alcanza su época de gloria en los años 60's y 70's llegando a producir unas 10.000 toneladas métricas anuales. Pero hacia el final de esa segunda década, la enfermedad de la *moniliasis* junto con los bajos precios internacionales y otros problemas relativos a los materiales de siembra, arrasan prácticamente con las plantaciones. El MAG cierra en esos años el Programa de Cacao y el cultivo pasa a la historia de la producción nacional.

Con el cambio de siglo, nuevas circunstancias en el mercado internacional aumentan el precio del cacao y favorecen con sobrepuestos el cacao de origen y de alta calidad. En Costa Rica, la producción de cacao se concentra en las provincias de Limón, Alajuela y Puntarenas donde unos 2.200 productores suman cerca de 4.500 hectáreas con creciente interés por recuperar el cultivo. En marzo del 2006, por Decreto Ejecutivo se crea el Programa Nacional Sectorial de Cacao con la meta de incrementar en 5 años en 3.000 hectáreas el área total destinada en el país al cultivo de este producto.

Según lo anota SEPSA "En tiempos recientes, algunas experiencias individuales mediante propagación clonal, han logrado obtener plantaciones de cacao resistentes a enfermedades y productivas. Sin embargo, el cacao sigue siendo, predominantemente, cultivado por pequeños productores ubicados en zonas remotas, empleando sistemas agroforestales tradicionales e integrando a la familia al proceso productivo. En la Región Huetar Atlántica, una gran parte de la producción es orgánica (certificada y no certificada), con productores organizados en asociaciones y cooperativas, algunas de ellas de gran importancia (APPTA y ACOMUITA). En la Región Huetar Norte existen productores orgánicos agrupados

en asociaciones de fuerte crecimiento: Asociación de Pequeños Productores de Cacao de Upala (APPCU) y la Asociación Agro-Turística, Ambientalista y Conservacionista de Productores de Cacao de la Zona Norte (ACPCZN) con sede en Guatuso.” (SEPSA, 2010).

Del 2007 al 2010, el área total sembrada de cacao se ha mantenido constante en el país en cerca de 4.500 hectáreas y la producción total anual alcanzó en 2010, 665 tm. Esto da una productividad promedio nacional de cerca de 150 Kg/Ha/año²⁰. Valga mencionar que la cifra acusa un promedio de productividad sumamente bajo si se considera que el mayor productor individual de cacao ubicado en Guácimo, produce 1000Kg/Ha/año.

Un 48.5% (33 proyectos) del total de proyectos financiados por el Programa Sixaola se refiere a iniciativas de diversificación productiva relacionadas con el cacao. De éstos, 28 proyectos se han financiado con recursos del préstamo BID por la suma de \$1,235.345 y con un total de 550 beneficiarios directos, la mayoría de los cuales son indígenas. Con recursos de contrapartida, la UCP complementa las acciones de financiamiento, desarrollando un amplio programa de asistencia técnica para la producción de cacao agroforestal que contempla un equipo liderado por un profesional con experiencia en el cultivo de cacao para coordinar y organizar la asistencia técnica, dar seguimiento a los diferentes proyectos con cacao y capacitar y asesorar a los 4 técnicos medios de la UCP, y además a 5 técnicos medios agropecuarios (conocidos como técnicos de enlace) y 16 promotores que han sido contratados para el trabajo directo con las organizaciones de base. En total el equipo de apoyo a las iniciativas de cacao lo constituyen 27 técnicos y profesionales contratados en este campo de trabajo.

5.5.2 Principales hallazgos:

- i. En su conjunto, los proyectos de cacao constituyen una iniciativa de intervención completa y ordenada por parte de la UCP. A diferencia de los demás proyectos del Programa, caracterizados por originarse en la demanda de grupos o actores locales, este componente es más característico de un proceso de promoción y extensión agrícola. Consiste en la dotación de un promedio de 120 plantas por productor, dispuestas en un área de siembra promedio de ¼ de hectárea por productor, para un total aproximado de 170 hectáreas. Las plantas son injertadas provenientes de 7 clones diferentes²¹. Esta dotación es complementada con herramientas y equipo de trabajo agrícola, un paquete tecnológico básico de aplicación a las plantas y un acompañamiento técnico de capacitación y asistencia técnica. A cambio de ello, el productor/a se compromete a sembrar y dar un adecuado manejo al área sembrada.

²⁰ Cfr. Boletín # 21. INFOAGRO. MAG

²¹ Las variedades de cacao: CATIE-R1, CATIE-R4, CATIE-R6, CC-137, PMCT-58 e ICS-95 TI, fueron seleccionadas por el Programa de Mejoramiento Genético del CATIE, tras más de 20 años de investigaciones debido a su tolerancia a moniliasis, buen potencial productivo y en conjunto una calidad industrial.

- ii. Las expectativas iniciales de siembra por parte de la UCP fueron mucho mayores (se habló de hasta 500 hectáreas). No obstante, ello no fue posible debido a objeción planteada por BID a la Asociación de Pequeños Productores de Talamanca (APPTA), entidad que podía abastecer la demanda de plantas injertadas de cacao. Pese a lo anterior, esta evaluación constata que el material suministrado por el Programa es susceptible de reproducción en las pequeñas parcelas, para lo cual la asistencia técnica resulta un elemento clave. La reproducción permitirá la ampliación progresiva del área de cultivo de cacao.
- iii. Al momento de la evaluación el componente de cacao en lo que respecta a suministro de materiales y equipamiento, ha sido ejecutado en más del 90% por parte de la UCP.
- iv. Los niveles de organización y de disposición del recurso humano de cara a los procesos de capacitación y asistencia técnica son pertinentes a las comunidades. El Programa contrató 16 promotores locales, en su mayoría indígenas quienes actúan como facilitadores locales del proceso de capacitación y asistencia técnica para el mantenimiento y desarrollo de la plantación de cacao.
- i. La UCP ha contratado un Manual de Producción de Cacao que sirve de base técnica para orientar el proceso de capacitación que llevan a cabo los técnicos medios y promotores de campo.
- ii. Existe escasa información entre la población beneficiaria relativa a cuáles son las posibilidades de mercado para la producción de cacao.
- iii. Existe evidencia empírica de que el material vegetativo a emplear (los clones de cacao desarrollados por CATIE) son adecuados a la zona.

“Hasta ahora que realmente que el CATIE logró dar con los clones, hasta ahora yo puedo decir y puedo recomendarle a alguien que esos clones sí van a dar resultados. Porque se ha comprobado que son tolerantes a la monilia en un 90%, producen muy bien y la calidad se ha comprobado. Se han enviado muestras a diferentes industrias y de cacaos finos. Los clientes de APPTA han estado a gusto.” (informante)

- iv. En el proceso de diseño e implementación del programa, no se ha tomado en cuenta de manera rigurosa o sistemática²² elementos antropológicos tales como la cosmovisión bribri y cabécar, la cual asigna atributos sagrados y/o religiosos a las semillas en general, incluyendo el cacao²³. Al desarrollar un programa basado en la plantación de material

²² Debe entenderse acá por riguroso o sistematico, el trabajo propiamente metodológico.

²³ Según la tradición religiosa bribri y cabécar, Sibö (Dios) propicia los agentes naturales que producen la germinación, por ello es el proveedor de todo alimento. Este tipo de factores hacen que algunas familias indígenas vean con cierto escepticismo el manejo del cacao injertado. Tradicionalmente han manejado cacao tradicional,

vegetativo injertado, en lugar de semillas, se generan fricciones culturales que – particularmente entre la población indígena de más edad- son vistas como amenazas para la salvaguarda y protección de la propia cultura y religiosidad²⁴. El método de asignación de recursos y de acompañamiento técnico ha sido homogéneo o estandarizado para toda la población meta; no toma en cuenta las particularidades de la población indígena, siendo ésta la mayor parte. Al respecto esta evaluación encontró entre población beneficiaria, algunas expresiones que denotan duda e inseguridad:

“...vamos a ver qué pasa cuando lleguen los días para este cacao. Si logramos sacarlo será algo muy bueno, pero nosotros no sabemos quién nos va a comprar ese cacaotal...eso está por verse.” (informante indígena)

-0-

“...si, yo estoy vieja ya y por eso les digo a ellos (los hijos) que no se entristezcan y que sigan adelante, para que puedan alimentar a sus hijos con todo lo que se da en la tierra, que yo ya no lo voy a ver, seguro.” (informante indígena)

- v. El mismo personal técnico contratado por la UCP, a cargo de la asistencia técnica a las iniciativas de cacao, reconoce estas diferencias: *“ hay dos frentes: por una parte está la baja Talamanca y la Alta Talamanca. Aquí, la población indígena está más acostumbrada al cacao tradicional. A veces es más difícil llegar con los temas de las podas y las raleas. Hay un arraigo cultural en el cacao y hay que hacer un trabajo más inteligente. Existe como un cariño para la planta...y por ejemplo en los temas de poda, cuando hay que llegar a hacer una poda a profundidad, existe como gran sensibilidad sobre el asunto. Por otro lado está el cacao de la baja Talamanca; allí no hay tanto problema, inclusive no hay tanto cacao tradicional en pie como en la parte indígena”* (promotor informante). No obstante lo anterior, la presente evaluación destaca una adecuada aproximación por parte de la UCP al haber contratado promotores locales mayoritariamente indígenas, a los que –en algún momento– se les denomina también “promotores culturales”. El arraigo comunitario y el manejo del idioma de algunos de estos promotores constituyen factores de éxito en el proceso de brindar asistencia técnica y acompañamiento a los grupos de base recipientarios de las iniciativas de diversificación productiva con cacao.
- vi. Relacionado con lo anterior, para la UCP la prioridad consiste en “asegurar que esa asistencia técnica llegue al productor y que esto se traduzca en el mejoramiento de la productividad. Consiste en sobrepasar los niveles actuales que en promedio –en la zona- son de 100 kilos por hectárea y llevarlos hasta 1000 kilos por hectárea, ya que el material

pero sus fines no han sido el mejoramiento de la productividad ni la comercialización de este producto por excelencia.

²⁴ Según relatos propios de la cultura Bribri, se dice que Tsuruh, la esposa de Sibú, es el cacao, y que sus vestidos de colores son las flores de esta planta.

genético lo permite...”²⁵. No obstante, la misma UCP reconoce que la productividad “no es la prioridad para muchas de las personas, por lo que hay que hacer énfasis en el aprovechamiento de los recursos”. Al respecto esta evaluación señala como factor de riesgo para el cumplimiento de dicha meta, la eventual interrupción del acompañamiento y/o asistencia técnica a los productores/as indígenas una vez que haya concluido el Programa Sixaola. En ausencia de un compromiso firme por parte del MAG en dicho acompañamiento y posteriormente en el apoyo a la comercialización del cacao, cerca de un 80% del total de recursos invertidos en este componente de diversificación productiva en base al cacao clonado, se vería en situación de riesgo.

- vii. En los procesos de aprendizaje, esta evaluación constata como resultado de eficacia, la incorporación de diferentes miembros del núcleo familiar. Es decir, la asistencia técnica no se limita exclusivamente a el/la beneficiaria directa, sino que se está operando un efecto de contagio a nivel familiar, constituyéndose en un valor agregado de enorme importancia en la dinámica comunitaria.
- viii. La sostenibilidad del componente cacao una vez terminadas las acciones del Programa Sixaola, dependerá de que el MAG articule una agenda de seguimiento en los siguientes temas: a) Velar por el uso adecuado de los equipos, herramientas e infraestructura; b) Fortalecer las organizaciones, especialmente los grupos de base indígenas; c) garantizar la asistencia técnica al productor y d) dar el mantenimiento requerido a las plantaciones e) establecer canales de comercialización con calidad y buenos precios. En el sentido indicado sobre la sostenibilidad, esta evaluación anota que el manejo post cosecha y la comercialización, son aspectos que corresponden a la fase final de la capacitación que la UCP brinda a los grupos beneficiarios. La prestación de tales servicios se encuentra debidamente programada.

²⁵ Informante de la UCP

5.6 Principales hallazgos del proyecto Fortalecimiento empresarial y valor agregado de la producción sostenible de cacao, en las fincas agroecológicas de las mujeres indígenas de Talamanca.

5.6.1 Perfil del proyecto

Código	12-BID
Nombre:	Fortalecimiento empresarial y valor agregado de la producción sostenible de cacao, en las fincas agroecológicas de las mujeres indígenas de Talamanca, 12-BID
Unidad Ejecutora:	Asociación de Mujeres Indígenas Bribris de Talamanca (ACOMUITA)
Monto financiado:	\$ 210,235/
Componente:	Diversificación Productiva
Aprobación:	

La organización fue establecida hace 20 años y opera jurídicamente desde hace 15 años. Agrupa a un total de 75 mujeres indígenas de diversas comunidades del cantón de Talamanca, y su objetivo fundamental es el fortalecimiento de la participación de las mujeres indígenas en iniciativas socio-productivas, ambientales y culturales. Desde hace 7 años, la organización dedica una parte de su planta física a la producción de chocolate, el cual es distribuido en pequeñas cantidades en comercios locales.

El proyecto comprende 4 componentes: mejoramiento de finca y manejo de cacao, fortalecimiento de la planta de producción Tsiruska de chocolate, infraestructura y fortalecimiento organizacional.

5.6.2 Principales hallazgos

- El equipamiento y acondicionamiento físico de las instalaciones de la asociación y de la planta de producción de cacao se encuentra 100% finalizado y en uso. En la planta de producción se trabaja en promedio 3 semanas por mes. Se procesan un total de 100 kilos de cacao en promedio al mes y se generan ventas en el orden de 300 a 400 mil colones mensuales. No se reportan utilidades.
- La mayor debilidad a juicio de la persona informante a esta evaluación, consiste en la comercialización del producto. La organización no posee gente especializada en la comercialización. Algunas ventas se efectúan de manera artesanal, sin controles ni procedimientos estandarizados.
- Con recursos del Programa, se adjudicó un vehículo a la organización, el cual no ha sido traspasado formalmente, en virtud de tener pendiente los pagos correspondientes a impuestos. El automotor se encuentra depositado en la Municipalidad local. La presente evaluación no

encontró justificantes de racionalidad para la adquisición de dicho vehículo; antes bien, la UCP ha recomendado la transferencia del mismo a otra organización con capacidad de pago de tales impuestos.

- iv. El Programa Sixaola ha dispuesto el apoyo institucional en funciones de administración y de promoción agrícola para la producción de cacao y otras actividades agropecuarias. Tales servicios son muy bien ponderados por las miembras de la Junta Directiva de la asociación.

5.7 Principales hallazgos del proyecto Reduciendo el impacto ambiental generado por los residuos sólidos mediante el Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos Sólidos” (25-BID)

5.7.1 Ficha del Proyecto

Comité de distrito (CD): Bratsi, cuenca media. Fecha de recepción de la idea: 15 de diciembre de 2009.

Priorización CD Bratsi: Sesión 5 del 7 de abril de 2010, artículo 8, acuerdo 8. Prioridad #1

Aval Comité de Cuenca del Río Sixaola (CCRS) para la elaboración del perfil: sesión 8, el 7 de abril de 2010, artículo 2, acuerdo 1.

5.7.2 Descripción

Este proyecto financia parte del Plan Municipal para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (PMGIRS-Talamanca) que fue aprobado por el Consejo Municipal el 23 de febrero de 2011 en sesión ordinaria número 41 acuerdo #7. El proyecto involucra a los gobiernos locales, las instituciones presentes en el área y la población de Talamanca que deberán de manera participativa realizar esfuerzos por resolver la problemática que genera el manejo inadecuado de los residuos sólidos.

Detalle de financiamiento en colones

Componente	BID	Municipalidad	Total
Unidad Gestión Ambiental: personal y equipo	43.591.310	9.355.430	52.946.740
Camión para reciclaje	17.500.000	25.457.335	42.957.335
Actualización PMGIRS, tarifas y sensibilización	25.000.000	0	25.000.000
Módulos ecológicos	21.426.915	0	21.426.915
Equipo de apoyo a actividades ambientales	6.200.000	0	6.200.000
Total	113.718.225	34.812.765	148.530.990

5.7.3 Principales hallazgos:

- i. La totalidad de los recursos comprendidos en el presupuesto del proyecto fueron canalizados y dirigidos a los componentes descritos en el proyecto, sin que se dieran dilaciones importantes, salvo las propias del proceso administrativo para la adquisición de bienes.

- ii. Existe 10 módulos ecológicos en distintas comunidades de Talamanca que operan como centros de recolección diferenciada de desechos reciclables
- iii. Existen convenios con organizaciones locales para el manejo y administración de los módulos ecológicos.
- iv. Existen compromisos por parte de la Municipalidad para asegurar el proceso de recolección de desechos sólidos reciclables, mediante un centro de recuperación.
- v. Existen compromisos suscritos por parte del Corredor Biológico para la captación y reciclaje de desechos sólidos, igual para la instalación de una compostera y venta del producto. Hay evidencia de relaciones sinérgicas entre la Municipalidad y esta ONG, que se avisoran como prometedoras a nivel cantonal.
- vi. Existe un plan tarifario diferenciado para la captación y transporte de desechos sólidos a nivel municipal.
- vii. Se han consolidado cinco iniciativas comunitarias de limpieza de sitios públicos mediante el programa Manos a la Obra del IMAS, con la participación de 120 mujeres desempleadas y el respaldo de la Municipalidad , asociaciones de desarrollo y el comercio local.
- viii. En general, la Municipalidad ha logrado dar inicio a la formación de una cultura de limpieza y transformación de desechos sólidos.
- ix. Trámites administrativos como el traspaso del vehículo recolector a nombre de la Municipalidad han tomado aproximadamente año y medio de duración.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Sobre la relevancia o grado de adecuación del Programa al contexto en el que se realiza.

6.1.1 La forma como el programa ha sido ejecutado no satisface criterios de pertinencia con su diseño original

- i. Existe una marcada diferencia entre el concepto inicial que dio origen a la iniciativa del Programa Sixaola y la expresión práctica en que éste se manifiesta y se articula como unidad de trabajo. En tanto que el diseño original del programa estuvo marcado por la intencionalidad de un esfuerzo de planificación bajo el criterio de cuencas, en la práctica el programa se desvincula por completo de dicha noción y acaba configurándose como una intervención formal que arrastra elementos definidos por un marco legal que no fue desarrollado ni formulado por la unidad ejecutora: el MAG.
- ii. Los componentes del programa son pre-definiciones técnicas marcadas por la ley que da asidero al contrato de préstamo suscrito frente al BID. No responden a un marco de necesidades claramente definidas y entendidas por la comunidad ni otros actores locales en Talamanca.

6.1.2 El marco institucional para el desarrollo del Programa revela importantes disparidades en términos del compromiso asumidos por los diferentes actores

- iii. El marco institucional definido para la toma de decisiones del Programa (Comités de Distrito, Comité de Cuenca) deviene en exigua y limitada participación de las instancias locales en el Programa. Por el contrario, destaca un rol protagónico del Ministerio de Agricultura y Ganadería con apoyos técnicos del IMAS y la Municipalidad local.

6.1.3 Instrumental de planificación del Programa centrado en actividades antes que en resultados

- iv. El instrumental utilizado para la planificación del Programa, se concentró a lo largo de la ejecución del mismo, en el desarrollo de actividades y es insuficiente para dimensionar el cumplimiento de resultados. Se acusa falta de coherencia en la relación existente entre el producto, la línea basal, los indicadores y las metas del marco de resultados, tornando esta herramienta poco útil en el quehacer del Programa.
- v. De cara a la finalización efectiva del Programa, se hace necesario un esfuerzo de sistematización de la totalidad de proyectos apoyados, recogiendo para cada uno de ellos los principales resultados de corto y mediano plazo (productos y resultados) en una matriz lógica que contenga indicadores, en torno a los cuales se defina una línea basal previa y metas obtenidas.

6.2 Sobre la eficiencia del Programa

6.2.1 Existe un denodado esfuerzo sistemático para el manejo del Programa, en un marco institucional burocrático y lento que sienta un precedente importante tanto a lo interno del MAG como del Sector Público en general

- vi. La presente evaluación constata un esfuerzo singular en la conformación y puesta en funcionamiento de la Unidad Coordinadora del Programa, la cual asume a partir de 2012 un enfoque de trabajo que combina la participación tanto de funcionarios del MAG como de consultores ad-hoc, quienes confluyen de manera armonizada en un mismo equipo de trabajo con buen conocimiento de la zona y capacidad propositiva ante demandas locales.
- vii. La UCP logra desarrollar y poner en marcha un modelo de trabajo en el que se combina la gestión centralizada del aparato estatal y las particularidades de un programa de desarrollo regional, constituyéndose en la primera experiencia de este tipo para el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- viii. El manejo de herramientas para la gestión presupuestaria y adquisición de bienes y servicios para el Programa se llevó a cabo con diligencia y transparencia. Existe un total de 37 procedimientos diferentes utilizados por la UCP para llevar a cabo distintos trámites propios del entramado institucional (MAG, Hacienda, BID, etc.).
- ix. En la casi totalidad de los proyectos existen demoras notorias en el tiempo para materializar la adjudicación de bienes. En promedio, el Programa ha sufrido dilaciones de 18 meses entre el momento de conformación de la solicitudes y la entrega de bienes y/o servicios. Estas demoras son determinadas por la normativa burocrática estatal y sus disposiciones, en todo momento ajenas al accionar de la UCP.
- x. Los reportes periódicos (informes de avance, planes operativos, etc.) fueron presentados de manera coherente y bajo un mismo orden lógico.
- xi. No hay evidencia de utilización de herramientas para la gestión de la calidad de las actividades del programa ni tampoco para el registro de problemas y riesgos a lo interno de los diferentes proyectos financiados.

6.3 Sobre la eficacia y Sostenibilidad del Programa

6.3.1 Imposibilidad de dar cuenta de resultados a nivel de Programa

- xii. Dado el insuficiente grado de precisión y manejo de indicadores, línea de base y metas para el Programa como un todo, así como el estado de avance físico y financiero en que se encuentran los diferentes componentes al momento de la evaluación, no es posible identificar a nivel de programa los efectos del mismo.

6.3.2 Eficacia y sostenibilidad real de iniciativas socio-productivas financiadas por el Programa, se ve amenazada por debilidades estructurales relacionadas con el limitado apoyo técnico y la forma como se concibe y ponen en marcha los proyectos

- xiii. A partir de una muestra de proyectos cuyos niveles de cumplimiento en términos físicos y de infraestructura rondan el 100%, la presente evaluación observó que:
 - a. Aún cuando en diversas instancias locales de tipo socio-productivo se cuenta con inversiones en maquinaria y equipo relacionadas con la naturaleza de los proyectos aprobados, la capacidad de obtención de resultados de varias de las iniciativas socio-productivas analizadas está amenazada por factores tales como la falta de estudios de factibilidad y de mercado previos que orientaran los propósitos de dichas iniciativas, las insuficientes capacidades de comercialización y mercadeo y el escaso grado de cohesión interna de los grupos.
 - b. En su mayoría los procesos de diseño de proyectos socio-productivos por parte de la UCP corresponden a una fase de perfil inicial. Fueron aprobados en ese estadio y dotados de contenido económico para hacer las adquisiciones de bienes u obras de infraestructura, sin tomar en consideración factores de mercado, de viabilidad técnica y económica, del entorno social y de la capacidad real de las organizaciones que lo sustentan, exponiendo las iniciativas financiadas a muy altos grados de vulnerabilidad en lo que respecta a la eficacia (obtención de resultados) de las mismas.
 - c. Como consecuencia y en forma concomitante con lo anterior, varias de las adquisiciones (equipos) se encuentran subutilizados en más de un 70% de su capacidad de funcionamiento y/o no existe condiciones de mercado para la producción planteada. Los casos de los proyectos 22 BID y 49 BID, son típicos en el sentido anotado.
 - d. En el proyecto socio-productivo de más alto valor a lo interno del Programa (\$384.000) , sí se elaboró estudio de mercado y plan de negocios; no obstante el análisis técnico elaborado no sólo fue incompleto, sino extemporáneo y metodológicamente insustentable, poniendo en duda al 100% la viabilidad del negocio. Por su parte, no hay

evidencia de diligencia alguna para subsanar las inconsistencias técnicas del proyecto por parte de la UCP. Se efectuaron inversiones en equipamiento , sin seguir un orden lógico en la definición de la planta y la entidad ejecutora manifiesta no haber sido tomada en cuenta en la definición del proyecto.

6.3.3 Esfuerzos de diversificación productiva consistentes en la introducción de nuevas variedades clonadas de cacao, son procesos desarrollados con alto grado de eficiencia y prometedores de alta eficacia y sostenibilidad económica. Se hace necesario asegurar una agenda de acompañamiento permanente a las iniciativas de cacao por parte del MAG, una vez finalizado el Programa.

- a. Algunas de las iniciativas financiadas a través del Programa tales como los subproyectos de cacao y diversificación agrícola, constituyen el mayor número de intervenciones semejantes entre sí . Aún cuando –por razones de ciclo de cultivo- no se tienen cifras sobre resultados de producción y productividad, las formas particulares en que fue concebido este subconjunto de acciones, así como la efectividad del apoyo técnico brindado a las familias productoras, es posible advertir importantes impactos en la economía local en el mediano plazo. Cerca de 500 familias ha sido beneficiadas con plantas, animales de encierro, procesos técnicos, capacitación y equipamiento básico. La UCP ha logrado desplegar un apoyo sistemático y sostenido a estos grupos productores. Al finalizar el Programa, se hace indispensable la continuidad de estos esfuerzos, particularmente para asegurar el manejo de plantaciones y ulteriores esquemas de coordinación para la comercialización del producto.

6.3.4 Esfuerzos de mejoramiento ambiental en la esfera Municipal y comunitaria, promovidos y apoyados por el Programa Sixaola, dan cuenta de logros concretos (resultados) encaminados a la adopción de una cultura local de manejo y transformación de desechos, con acompañamiento de organizaciones de sociedad civil y compromiso de pobladores locales.

6.3.5 En la totalidad de las iniciativas financiadas por el Programa, se han considerado medidas técnicas que den cuenta de la sostenibilidad de los esfuerzos financieros emprendidos. No obstante, la sostenibilidad real no depende de medios de verificación sino de manejo de condiciones de contexto específicas en cada proyecto o iniciativa. Esta evaluación estima pertinente la adopción de una agenda de acompañamiento técnico y de un sistema de monitoreo de dichas iniciativas que –una vez finalizado el programa- permita dar seguimiento a las obras emprendidas.