

# **Evaluación intermedia 2008**

**Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO)  
Costa Rica**

**Informe breve**

**gtz**

**Autor: Instituto Arnold Bergstraesser**  
**El presente peritaje ha sido redactado por expertos/as**  
**externos/as independientes. Por ello, refleja única y**  
**exclusivamente su opinión y medición.**

**Publicado por:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Unidad de Evaluación

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Alemania  
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, el 16 de febrero de 2009

## Cuadro sinóptico

### La misión de la evaluación

Período de evaluación	octubre de 2008 hasta enero de 2009
Institución/Consultoría evaluadora	Arnold Bergstraesser- Institut, Windastr.16, 79 Friburgo, Alemania
Equipo de evaluación	Prof. Dr. Klaus Bodemer (perito internacional) Anabelle Espinoza Ovaes (perita nacional)

### El proyecto/programa

Denominación del proyecto/programa	Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO) - Costa Rica
Número del proyecto/programa	PN. 2002.24458.4
Duración total	05/2000-04/2003; 05/2003-04/2006; 05/2006-06/2010
Costos totales	4.021.255 Euro (fase 1: 1.252.252.254; fase 2: 1.7 Mio.; gastos hasta 10/2008 en total: 3.178.336 Euro)
Objetivo del proyecto/programa	Se han aumentado el acceso a la prestación de servicios, las oportunidades de desarrollo y la participación en la gestión de procesos locales de desarrollo para los segmentos más desfavorecidos de la población.
Institución política responsable	La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
Organizaciones ejecutoras	La Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) La Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo ( CONADECO) La Dirección Nacional de Desarrollo de las Comunidades (DINADECO) El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).
Otras organizaciones participantes y donantes	La Contraloría General de la República El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) El Ministerio de Salud El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)

	El Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE).
Grupos meta	Los segmentos desfavorecidos de la población costarricense en 16 cantones seleccionados del país.

### La medición

Medición total <i>En una escala de 1 (resultados muy buenos, manifiestamente por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto/programa es infructuoso, y la situación más bien ha empeorado)</i>	2
Medición individual	Pertinencia: 2; Eficacia:2; Impacto: 2; Eficiencia:2; Sostenibilidad: 2

El “Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO) en Costa Rica” tiene como objetivo impulsar el acceso y la calidad de los servicios comunales. Además, se propone apoyar la capacidad de los actores para mejorar procesos sostenibles de desarrollo local en beneficio de los segmentos desfavorecidos de la población (objetivo global). De esa manera, contribuye a mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población (objetivo superior). El objetivo del proyecto deberá lograrse mediante (resultados): (1) descentralización y modernización de la administración; (2) fortalecimiento de la participación ciudadana y de la eficiencia de organizaciones de la sociedad civil; (3) fortalecimiento del desarrollo económico local; (4) implementación de proyectos innovadores para la gestión ambiental comunal; (5) logro de las condiciones necesarias para asegurar y difundir experiencias de desarrollo local sostenible. Con estos cinco componentes el proyecto se incorpora al debate sobre descentralización y fortalecimiento de las comunas, el cual se inició en la década de 1990 y se ha intensificado bajo el actual gobierno del Presidente Arias. El grupo meta son los segmentos desfavorecidos de la población de Costa Rica en 16 cantones seleccionados, sobre todo de las regiones fronterizas del Norte y, complementariamente a partir de la 3ª fase del proyecto, del Sur. En el ciclo del proyecto se distinguen tres fases (2000-2002/2003-2006/2006-2010). Cada una fue la respuesta al cambio de las condiciones generales y condujo a una adecuación flexible de las prioridades y de los indicadores.

El proyecto presenta una estructura institucional múltiple. Ésta es una respuesta a la complejidad de su enfoque y la diversificada estructura de los actores en el área de la descentralización y del desarrollo local *in situ*. La estructura institucionanl es convincente en su concepción, adecuada al enfoque de varios niveles, y en general ha demostrado en la práctica su eficiencia a pesar de ocasionales dificultades de la coordinación. Las cuatro

entidades locales responsables de la ejecución del proyecto - UNGL (Unión Nacional de Gobiernos Locales), CONADECO (Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo), IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) y DINADECO (Dirección Nacional de Desarrollo de las Comunidades) – tienen perfiles diferentes. Gracias a PRODELO, estas instituciones entraron en contacto entre sí y establecieron procesos de concertación interinstitucional, si bien éstos deberían ser mejorados. Las debilidades de las instituciones contraparte locales -una mentalidad en parte centralista, escasez de personal y de recursos financieros, carencias en conocimientos técnicos (*know-how*), rivalidad y falta de concertación- suscitaron en Costa Rica un intenso debate sobre una reforma institucional radical. PRODELO hizo, junto con sus contrapartes, significativas contribuciones a ese debate.

Del 22 de octubre al 10 de noviembre de 2008 se realizó una evaluación intermedia independiente en el lugar del proyecto. Además de entrevistas en parte estructuradas mantenidas con el equipo de la GTZ, las instituciones contraparte, representantes gubernamentales y diputados en San José, se llevaron a cabo conversaciones pormenorizadas en las cinco comunas de la región Sur incluidas en el proyecto (Losa, Golfito, Corredores, Coto Brus y Buenos Aires), como también en diez comunas de la región Norte y de la Cordillera Central (Pococí, Sarapiquí, San Rafael, Alajuela, Monte de Oro, Cañas, San Carlos, Cuatuso, Desamparados y Aserí). La autoría del presente informe evaluativo corresponde exclusivamente al perito internacional.

**Pertinencia:** En base a su particular combinación metodológica e instrumental, el proyecto contribuye a impulsar, particularmente para los segmentos desfavorecidos de la población en Costa Rica, la calidad y el acceso a los servicios comunales, así como las oportunidades de desarrollo y la participación en la gestión de procesos de desarrollo local (objetivo global). PRODELO contribuye así a mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población (objetivo superior). El proyecto aumenta las oportunidades de participación de la población y abre espacios para una estrategia de gestión “desde abajo” (“*bottom-up*”). Esto permite aprovechar más eficientemente los recursos disponibles para servicios estatales y comunales según las necesidades locales, al tiempo que promueve el proceso de democratización mediante decisiones más afines a las necesidades ciudadanas. El proyecto cumple con las pautas de la cooperación para el desarrollo, las Directrices de la Política de Desarrollo del Gobierno Federal alemán, y particularmente con las Estrategias Sectoriales “Promoción de la administración” y “Desarrollo comunal y urbano ecológico” (1995), así como con el Documento Básico “Descentralización y auto-administración local en la Cooperación Técnica Alemana” del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Complementariamente cumple con las declaraciones esenciales de la *Agenda 21* y de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG)*, al tiempo que coincide con

las prioridades políticas establecidas por los gobiernos costarricenses. Medición: bueno (grado 2).

**Eficacia:** El objetivo del proyecto fue alcanzado en forma sucesiva a lo largo del ciclo del proyecto; el grado de éxito es, sin embargo, dispar en los cinco componentes del proyecto. En el área Descentralización y modernización de la administración (componente del proyecto 1) se alcanzaron en el curso del proyecto sustanciales progresos en todas las áreas parciales (mejora de las condiciones generales jurídicas y políticas; formación y especialización del personal comunal; planificación del desarrollo municipal; planificación y consolidación financiera y presupuestaria; planificación territorial y ambiental) – Medición: bueno (grado 2). En el área Participación ciudadana (componente del proyecto 2) hoy se constatan mecanismos participativos en prácticamente todos los ámbitos del proyecto. En esta área se trabajó crecientemente también a nivel de distritos. De ese modo, también las zonas rurales menos desarrolladas reciben una atención equitativa a sus problemas y necesidades específicos. En su conjunto, la contribución de PRODELO para mejorar la participación ciudadana es considerada especialmente valiosa en forma mayoritaria en el lugar del proyecto. Las encuestas documentadas en el Informe e-VAL también confirman esta opinión. Sin embargo, persisten factores que restringen el éxito del proyecto como restricciones legales todavía existentes, participación socialmente desequilibrada en el lugar del proyecto, así como carencias de personal calificado en algunas comunas. - Medición: bueno (grado 2). En el área de asesoría Desarrollo económico (componente del proyecto 3) se procedió desde 2004 a retomar en forma sistemática las posibilidades de fomento económico previstas en la planificación y en forma complementaria a trabajar conjuntamente con aquellas instituciones que ofrecen ayuda financiera y / o bien disponen de capacidad de peritación. El énfasis de la cooperación está puesto en aquellos proyectos (de turismo, desarrollo rural, artesanía) pasibles de ser continuados en forma sostenible por las organizaciones locales que impulsan el desarrollo (cooperativas, asociaciones comunales) y demás micro-, pequeñas y medianas empresas, que mejoren la situación ocupacional y que contribuyan a reducir la pobreza. El éxito de estas medidas no está, sin embargo, garantizado en todos los casos; más bien, éstas chocan a menudo contra límites estructurales (infraestructura deficiente) y / o bien contra límites propios del entorno político (desinterés del gobierno local, clientelismo). – Satisfactorio (grado 3). Resultados ostensibles en el componente 4 del proyecto: Gestión ambiental se verifican en una serie de documentos de planificación para la gestión ambiental sostenible (así como para la obligatoria inclusión de ésta en la planificación de desarrollo comunal), manuales y materiales didácticos, así como en la instalación de rellenos sanitarios, la puesta en funcionamiento de empresas de reciclaje dirigidas por asociaciones de desarrollo u otros grupos de la sociedad civil, el apoyo a la coordinación interinstitucional como condición

previa para el pago de servicios ambientales y, finalmente (desde 2005), la instalación de un fondo para la financiación de servicios ambientales, particularmente para los sistemas integrados de evacuación de residuos. - Medición: bueno (grado 2).

Un fortalecimiento cabal de los municipios y las comunas solamente podrá lograrse si las comunas exitosas no guardan para sí sus experiencias, sino que las transmiten o intercambian a nivel horizontal (de comuna a comuna) y vertical (en el sentido de la gobernanza de múltiples niveles) (Componente del proyecto 5, Sostenibilidad e intercambio de experiencias). Hasta el momento PRODELO logró contribuir exitosamente a este intercambio de experiencias, particularmente en las comunas más desarrolladas de la región Norte, mientras el intercambio de experiencias, más significativo para la política de desarrollo, entre la región Norte (mejor desarrollada) y la (más pobre) región Sur, todavía es incipiente. Las amplias actividades de asesoría del proyecto han posibilitado sentar bases sólidas para la sostenibilidad del mismo. Eso depende, sin embargo, en considerable medida de factores que no pueden ser controlados por el proyecto. Satisfactorio (grado 3). – A pesar de algunas flaquezas en el área del desarrollo económico, el grado de logro del objetivo puede calificarse en términos generales como bueno (grado 2).

**Impacto:** Con sus actividades de asesoría en los diversos componentes del proyecto, PRODELO ha contribuido de manera considerable, aunque más bien indirecta, al objetivo superior – mejora de la calidad de vida de los grupos poblacionales desfavorecidos. La descentralización en beneficio del nivel comunal de funciones antes circunscritas al Estado centralizado (componente del proyecto 1) contribuye a fortalecer estructuras participativas locales (componente de proyecto 2); mejora la participación de la población en decisiones que afectan su espacio vital; aumenta la presión sobre gobiernos y administraciones locales para que los mismos dirijan su planificación y su accionar en beneficio de los ciudadanos, aprovechen más eficientemente los recursos disponibles para servicios estatales y comunales según las necesidades locales, y rindan cuentas sobre sus actuaciones (principio de responsabilidad, *accountability*). De ese modo el proyecto contribuye al buen gobierno, así como al desarrollo participativo a nivel local. Una administración comunal orientada a las necesidades reales y los servicios (componente de proyecto 1) incide también positivamente sobre decisiones económicas y mejora el clima de inversiones, lo cual a su vez estimula iniciativas empresariales que por su parte mejoran la situación de la política de mercado laboral y, en consecuencia, la situación de los ingresos. (Componente de proyecto 3). Las actividades del proyecto han incidido crecientemente también sobre un amplio entorno sectorial y regional, particularmente desde que comenzó la tercera fase del mismo y desde que asumió el actual gobierno del Presidente Arias e impulsó considerablemente el debate sobre la descentralización. Como confirman las entrevistas realizadas, el proyecto fue especialmente positivo en aquellas comunas

consideradas ejemplares en su desempeño de la política comunal (San Rafael, Desamparados, San Carlos, Aserí entre otros) - Medición: bueno (grado 2).

**Eficiencia:** La relación entre recursos personales, financieros, de infraestructura y de tiempo, así como de las "modalidades de prestación de servicios" (*modes of delivery*) aplicados, por un lado, y los desempeños y efectos logrados, por el otro, es, en términos generales, entre bueno y satisfactorio. Los recursos materiales y personales fueron empleados de manera eficiente, y los desempeños y efectos se lograron dentro de un plazo generalmente adecuado. También se lograron los efectos directos e indirectos de manera económica según criterios de economía empresarial y política, así como según los criterios específicos del sector, en el momento correcto y dentro de un plazo adecuado. En la medida en que se incurrió en retrasos, como en la cuestión del fortalecimiento institucional y profesional de las instituciones contraparte locales y de la mejora del marco jurídico (componente de proyecto 1), esto se originó en factores de macro-política, ajenos, por tanto, al ámbito de responsabilidad del proyecto. Hasta hoy la coordinación de los donantes se da de manera más bien puntual y esporádica, por regla general a nivel meramente bilateral, pero no de manera sistemática, ni con un ritmo determinado y cierto arraigo institucional.– Medición: bueno (grado 2).

**Sostenibilidad:** Al presente (enero 2009) puede considerarse alta la probabilidad de que los efectos positivos del proyecto persistan más allá de concluida la asistencia, aunque no en todos los campos de intervención. Entre las instituciones contraparte y los grupos meta se considera especialmente exitosa la particular combinación instrumental y metodológica seguida y aplicada de manera flexible por el proyecto, el llamado "método PRODELO", el cual vale como "marca de fábrica" distintiva del proyecto y fue transmitido a los contrapartes institucionales y las comunas en el curso del ciclo del proyecto. Las propuestas de reforma del marco jurídico y político co-elaboradas por el proyecto han sido integradas al proceso de decisiones políticas; lo mismo vale para los módulos sobre modernización de la administración (en parte publicados en manuales), así como para los documentos de planificación, elaborados por un número creciente de comunas, que determinan el accionar político (sostenibilidad política). La situación jurídica se ha esclarecido desde que a comienzos de 2009 se tomó la decisión política de mantener el IFAM, fortalecer el instituto desde los puntos de vista financiero e institucional, y crear dentro de su estructura organizacional un departamento propio PRODELO. Falta todavía, sin embargo, que la Contraloría General de la República apruebe esta solución. La solución apuntada permitiría que también los extensos materiales didácticos y audiovisuales que el equipo del proyecto ha confeccionado y aplicado sobre las diversas áreas temáticas, sobrevivan la conclusión formal del proyecto (junio 2010). En las distintas áreas parciales del proyecto el saldo evaluativo es dispar. Las condiciones generales de sostenibilidad más



contendientes se registran en el ámbito de la gestión ambiental (componente de proyecto 4). Una vez concluido el proyecto, CYMA se ocupará de este ámbito de intervención. (sostenibilidad ecológica). Por el contrario, la sostenibilidad económica está menos asegurada. Con respecto a la sostenibilidad social en sentido estricto (a nivel individual) PRODELO contribuye, si bien más que nada indirectamente, por un lado desde el punto de vista estructural (fortalecimiento del nivel comunal y de la gobernanza de múltiples niveles), de lo cual en última instancia también se favorece el ciudadano individual, y por el otro lado mediante el fomento creador de empleos de micro, pequeñas y medianas empresas industriales. Los factores de riesgo potenciales pueden calificarse en su mayoría como de nivel “bajo”; en unas pocas áreas (como en los ámbitos de dotación financiera, consideración de algunos alcaldes por la planificación ambiental, definición de sostenibilidad por las instituciones contraparte, interés en cuestiones de género), de nivel “medio”. Medición: bueno (grado 2).

**Evaluación general:** Los impactos del proyecto desde el punto de vista de políticas de desarrollo son, en suma, altos. Los objetivos del proyecto coinciden con las necesidades de los grupos meta, con las políticas del país contraparte y de las instituciones contraparte, con los objetivos globales de desarrollo, así como con las Directrices de Política Exterior y de Política de Desarrollo del Gobierno Federal alemán. Con sus cinco componentes parciales, el proyecto contribuye a solucionar temas prioritarios de desarrollo del país contraparte y de las instituciones intermediarias; subsana una carencia importante en el proceso de descentralización que impulsa el actual gobierno costarricense. Contribuye a la coherencia de dicho proceso, al tiempo que constituye un aporte importante a la gobernanza de múltiples niveles en un entorno social y político caracterizado todavía hoy por una mentalidad y un modo de actuar marcadamente centralistas. El proyecto satisface desde el punto de vista metodológico, conceptual y de relevancia temática los estándares internacionales y el estado actual de la discusión sobre políticas de desarrollo. También por parte de las instituciones contraparte goza PRODELO de una alta estimación, más allá de ocasionales críticas sobre aspectos menores. - Medición: bueno (grado 2).

La **perspectiva de género** fue considerada explícitamente (a través de objetivos subordinados) recién en la 3ª fase del proyecto y a través de acciones pertinentes. Primero en la región Norte, luego también en el Sur, se realizaron esfuerzos para fortalecer en los municipios las Oficinas de la Mujer. Se pudo contar con apoyo local para ello particularmente en aquellas comunas dirigidas por mujeres (10% del total). Todavía no es posible vislumbrar con claridad si los aportes de PRODELO optan de manera universal y unívoca por el concepto *mainstreaming*, internacionalmente claramente favorecido. dado que hasta el momento se cuenta meramente con una base de datos limitada, por ser éste un

tema de cooperación relativamente reciente, y porque recién en enero 2007 se contrató a una persona especializada en el tema.

Partiendo de un concepto multidimensional de pobreza, PRODELO ha realizado una importante contribución a la **reducción de la pobreza** a través de medidas directas y estructurales. Esto tiene validez particularmente para los componentes 2, 3 y 4 del proyecto, y, en forma más bien indirecta, para los componentes 1 y 5. Por ello debe procederse con cautela al construir cadenas de efectos, cuanto más si se tiene en cuenta que el esclarecimiento de interrelaciones entre las estrategias de reducción de la pobreza y la efectiva reducción de la pobreza presenta grandes dificultades en la teoría y la práctica. No obstante dichas dificultades, parece evidente que del fortalecimiento de las estructuras locales (y federales), de una administración descentralizada y de un desarrollo participativo “desde abajo” resultarán consecuencias positivas para las condiciones de vida de la población y la reducción de la pobreza (en sentido amplio). En este sentido, PRODELO realiza un aporte, aunque más bien indirecto, a la participación de los pobres en procesos económicos y políticos, al mejoramiento de la situación económica de éstos y a la superación de problemas estructurales identificados en la estrategia nacional de reducción de la pobreza y de descentralización.

**Conclusiones:** - Sustituir una concepción centralista del Estado con sus correspondientes prácticas políticas por una gobernanza de múltiples niveles, es un proceso complejo y largo. Este proceso podrá tener éxito solamente: 1.) si va más allá de medidas tecnocráticas y reformas políticas “desde arriba” e incluye medidas que apunten a una “*civic culture*”, esto es, a una cultura cívica activa también a nivel comunal; 2) si no se limita a un sólo nivel, por ejemplo el nivel local, mientras descuida los otros niveles (el regional y el nacional); 3.) si se crean las correspondientes condiciones generales legales; 4.) si los actores relevantes no solamente quieren la política descentralizadora desde un punto de vista político, sino también la asumen responsablemente en sus consecuencias; 5.) si las unidades descentralizadas disponen de suficientes competencias, capacidad financiera y recursos humanos (en lo cuantitativo y lo cualitativo); por último, 6.) si la estrategia del proyecto es lo suficientemente flexible para admitir y realizar adaptaciones a nivel conceptual y a nivel operativo según se modifique el entorno político.

- En el ámbito de la descentralización, las medidas pertinentes de apoyo externo solamente tienen éxito si, más allá del ámbito micro, incluyen también los otros niveles; en concreto: si el proyecto, a lo largo del ciclo de la política (planificación/priorización política, financiación, implementación y control) vincula el área política “desarrollo de capacidades (*capacity development*) de los actores estatales de nivel subnacional” con el asesoramiento político de los actores políticos nacionales y arraiga de manera sostenible los diversos elementos del enfoque de tres niveles (político, administrativo, fiscal).

- Los procesos de descentralización fracasan necesariamente toda vez que en los diversos niveles los actores involucrados en su implementación no han interiorizado sus principios rectores, sino siguen pensando de manera centralista.
- Condición necesaria para una descentralización exitosa no es solamente la existencia de gobiernos locales eficientes y responsables con sus alcaldes, consejos cantonales y consejos distritales, sino complementariamente una concertación de este nivel decisorio local con las federaciones o confederaciones de municipios, a nivel regional y a nivel nacional la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).
- De las experiencias realizadas en el proyecto con la gobernanza de múltiples niveles se puede extraer la conclusión de que el éxito de proyectos de cooperación técnica para el fortalecimiento de la autonomía local depende en considerable medida de la existencia o la no-existencia (a) de una estructura formal de descentralización que abarque todos los niveles (comunales, provincias, regiones, nivel nacional); (b) de una cultura de descentralización que haya sido interiorizada por los actores decisivos en estos niveles; y (c) de aquellas condiciones generales jurídicas y políticas que soportan y aseguran la autonomía local en la política, la economía y la sociedad.
- Los proyectos de cooperación técnica en el ámbito Descentralización / Desarrollo comunal son de carácter procesual y por tanto consumen mucho tiempo. Los primeros resultados visibles se manifiestan muchas veces recién después de años. Los frecuentes cambios de personas a nivel de los grupos intermediarios y meta son por ello tan contraproducentes como a nivel de los consultores. La continuidad en el ámbito de las personas, un presupuesto de proyecto adecuado y un período de fomento superior al plazo corriente (3-5 años) de los proyectos de cooperación técnica son condiciones básicas para el éxito del proyecto.
- Las medidas descentralizadoras constituyen procesos complejos. Por regla general, se realizan dentro de un entorno complejo e incluyen un amplio espectro de actores. Enfrentar esta múltiple complejidad con una pluralidad de instituciones intermediarias / contrapartes nacionales conducirá al logro de los objetivos solamente, si la construcción institucional general es la adecuada; si los campos de competencias respectivos están claramente delimitados y se complementan; si el accionar resulta de la distribución de tareas, la cooperación y la coordinación; si la dotación de personal, recursos financieros y equipamiento de la infraestructura se corresponde con las tareas; y si los principios fundamentales de la democracia participativa, la descentralización y la gobernanza de múltiples niveles se han arraigados efectivamente en las cabezas de las instituciones intermediarias y de los políticos. Los *déficits* en uno o en varios de estos ámbitos restringen el éxito de la consultoría en esta área política.

- Al esclarecerse recientemente la futura estructura del IFAM desde el punto de vista jurídico – se requiere empero todavía el visto bueno de la Contraloría General de la República – y al haber sido aceptado el IFAM por las otras instituciones contraparte (UNGL, CONADECO y DINADECO) como “portavoz” de todas ellas, se ha salvado un escollo importante en el camino que conduce al éxito sostenible del proyecto (y al cumplimiento de la promesa de la descentralización política). Sin embargo, el IFAM estará en condiciones de asumir una función rectora solamente si en la reforma prevista para 2010 dispone, además de una infraestructura técnica e institucionalmente sólida, de un equipo de trabajo interdisciplinario, de capacidad sólida de consultoría, de un *standing* científico y político, de experiencias en la cooperación multilateral y bilateral, así como de mucha sensibilidad política en el trato de otras instituciones descentralizadoras relevantes.

- Podrá comprobarse con toda certeza que los objetivos y los impactos deseados se han logrado solamente si se cuenta con indicadores adecuadamente verificables. Los indicadores cuantificados cumplen con esta condición, pero en procesos de consultoría orientados al proceso su aplicación no siempre es razonable ni accesible. Sobre todo en proyectos con un fuerte componente institucional (*institutional development, capacity development, institutional learning*), los indicadores cualitativos y la formulación de los llamados *proxies* en tanto *second best- solutions* pueden resultar razonables y conducir a estimaciones realistas del éxito del proyecto. Remitirse en dicho tipo de proyectos sin excepción a indicadores cuantificados, esto es, a indicadores resultantes de “datos, números y hechos”, induce a una precisión aparente que falsea la realidad del proyecto y su complejo entorno. Por lo demás, verificar de manera razonable mediante indicadores cuantificados el grado de logro de los objetivos, es posible solamente si se conocen los datos pertinentes de la situación de partida.

**Recomendaciones:** Los proyectos de cooperación técnica en el ámbito de la descentralización y el desarrollo comunal son altamente sensibles a factores ambientales. Deberían por tanto permitir las correspondientes adaptaciones flexibles ante un entorno cambiante. Tales adaptaciones deberían, sin embargo, a fin de evitar una estructura de proyecto oportunista que meramente siga las coyunturas políticas y desdibuje así el perfil del proyecto, limitarse todo lo posible al nivel de los objetivos parciales, de los indicadores que los concretan y de las actividades necesarias para el logro de los objetivos parciales, y dejar por consiguiente inmodificado el objetivo del proyecto. De lo contrario, es probable el fracaso.

- Las instituciones públicas descentralizadas son importantes actores intermediarios y “compañeros de equipo” en la gobernanza de múltiples niveles de un país (FOMUDE 2006:27). Deberían ser tenidas en cuenta en las estrategias nacionales de descentralización, así como en los proyectos de la cooperación técnica que las apoya.
- El amplio conjunto de instrumentos y la particular combinación metodológica utilizados en PRODELO han demostrado su gran eficacia. La orientación al proceso ha probado ser igualmente tan correcta y exitosa como la combinación de la misma con asesoría técnica, metodológica y política, también la flexible ponderación de todo ello. La aplicación combinada de distintos instrumentos y métodos es una respuesta adecuada a los complejos desafíos de los procesos descentralizadores en un entorno político y social caracterizado por una concepción centralista del Estado, grandes discrepancias de desarrollo y prácticas de clientelismo. También la decisión metodológica de combinar medidas de alcance más bien amplio y sistemático (así en el área de modernización de la administración) con aquellas actividades de asesoría que ya atienden diversos temas de manera ejemplar (por ejemplo, participación ciudadana), ya atienden más bien un único tema en profundidad (por ej.: la eliminación de basura), constituye una importante “lección aprendida” (*lesson learned*) para otros proyectos de descentralización.
- Para el éxito de un proceso de descentralización y el fortalecimiento sostenible del nivel local es de decisiva importancia que el / la alcalde así como los consejos cantonales sean competentes y trabajen con compromiso por los objetivos del proceso. Su formación y especialización pertinente debería constituir por tanto parte integral de toda estrategia de proyecto.
- Los proyectos de cooperación técnica en el ámbito de descentralización y desarrollo comunal exigen que el director de proyecto intervenga activamente en el debate sobre reformas políticas que necesariamente se vincula a estos procesos. Como muestra la experiencia de PRODELO, es recomendable seguir aquí una estrategia de conformación del proceso de reforma, pero que, en un entorno por regla general conflictivo, mantiene siempre cierta distancia y evita una conexión demasiado estrecha con un actor y/o una concepción específica de reforma. De lo contrario, el proyecto corre peligro de ser relegado al margen en caso de que se modifique la constelación de poder político.
- Al fortalecimiento del poder económico local le corresponde un papel clave en todo proceso de descentralización. Los proyectos de cooperación técnica deberían, siguiendo esta „lección aprendida“, dotar adecuadamente de recursos financieros y personales al componente de proyecto Desarrollo económico, así como aprovechar todas las posibilidades que ofrece, a través de la distribución de tareas, la cooperación con otros proyectos (sobre todo también de la cooperación económica) y donantes.

- Las ofertas de asesoría para comisiones locales ambientales deberían estar condicionadas básicamente a que el alcalde de la comuna correspondiente trabaje en el tema de política ambiental de manera comprobable y comprometida, y a que los gobiernos locales hayan creado las condiciones generales de personal e infraestructura necesarias para un trabajo efectivo de las comisiones ambientales.
- En vista del alto porcentaje de mujeres en los segmentos poblacionales desfavorecidos de Costa Rica (como también en otros países de América Latina), los procesos de descentralización presentan *per se* una fuerte dimensión de género. Por lo tanto, desde el comienzo debería tenerse en cuenta este tema transversal tanto conceptualmente como en la consulta de asesoría. Esto incluye tanto medidas en el ámbito de la política de mercado laboral como medidas de entrenamiento y medidas preventivas pertinentes en lo personal y lo institucional (por ej.: fortalecimiento de las Oficinas de la Mujer).
- El Plan operativo para el período restante (07/2007-12/2009) presentado en julio de 2007 y actualmente vigente, debería ser revisado a fin de subsanar algunas inexactitudes terminológicas y de actualizar debidamente los datos en la columna dedicada a las actividades.

## Anlage 9: Tabellarischer Soll-Ist Vergleich der Ziele und Indikatoren der Entwicklungsmaßnahme

### Programm: Lokal- und Kommunalentwicklung in Costa Rica (Prodelo), Soll-Ist Vergleich der Indikatoren

#### Gesamtziel

Sowohl die Qualität und der Zugang zu kommunalen Dienstleistungen als auch die Fähigkeit der Akteure, nachhaltige lokale Entwicklungsprozesse voranzutreiben, haben sich besonders zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen verbessert.

#### Komponentenziel 1

Fachliches, verwaltungs- und finanztechnisches Leistungsvermögen ausgewählter Gemeindeverwaltungen ist für das Management nachhaltiger, lokaler Entwicklungsprozesse gestärkt.  
**Bewertung: erreicht**

#### Komponentenziel 2

Die Bürgerbeteiligung und die Funktionsfähigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft sind gestärkt.  
**Bewertung: erreicht**

#### Komponentenziel 3

Die Verbesserung politischer Rahmenbedingungen und die interinstitutionelle Koordination für Dezentralisierung und nachhaltige lokale Entwicklungsmaßnahmen ist unterstützt.  
**Bewertung: weitgehend**

#### Komponentenziel 4

Innovative Projekte zum kommunalen Umweltmanagement sind implementiert.  
**Bewertung: weitgehend erreicht**

#### Komponentenziel 5

Voraussetzungen zur Sicherung und Verbreitung von Erfahrungen zur nachhaltigen lokalen Entwicklung sind durch die beteiligten Akteure (IFAM, CONADECO, UNGL, DINADECO, Rechnungshof) geschaffen.  
**Bewertung: teilweise erreicht**

#### Indikator 1.1

Ein Vorschlag für ein neues Gemeindegesezt und die damit zusammenhängende Gesetzgebung liegt vor  
**Bewertung: erreicht**

#### Indikator 2.1

In 15 Gemeinden sind Vertreter der Bevölkerung an Fiskal- und Kontrollmechanismen, die der Durchführung der geplanten Maßnahmen dienen, beteiligt  
**Bewertung: erreicht**

#### Indikator 3.1

Die ausgewählten Gemeinden verfügen über eine konzertierte regionale und nationalen Strategien abgestimmte Strategie zur lokalen Wirtschaftsförderung  
**Bewertung: teilweise erreicht**

#### Indikator 4.1

Die ausgewählten Gemeinden nutzen municipale Pläne zum Umweltmanagement.  
**Bewertung: Teilweise erreicht**

#### Indikator 5.1

Wichtige Akteure (die Gemeindeverwaltungen, die Mittler) verfügen über Informations- und Fortbildungsmaterial aus der Projektarbeit  
**Bewertung: teilweise erreicht**

#### Indikator 1.2

16 Gemeindeverwaltungen nutzen kommunale strateg. Entw.pläne, die unter repräsentativer Beteiligung d. Bevölkerung erarbeitet und vom Gemeinderat genehmigt wurden, als Basis für ihre Entw.maßnahmen.  
**Bewertung: erreicht**

#### Indikator 4.2

15 Gemeinden betreiben umfassende Abfallbewirtschaftungssysteme entsprechend der nationalen Vorgaben  
**Bewertung: Teilweise erreicht**

#### Indikator 5.2

Die Erfahrungen, Produkte und Publikationen von PRODELO sind verbreitet  
**Bewertung: weitgehend erreicht**

#### Indikator 1.3

In 15 Gemeinden werden Projekte zur Verbesserung der Organisationsstruktur und der Verwaltung eingeführt  
**Bewertung: erreicht**

#### Indikator 4.3:

In alle kommunalen Entw.pläne der ausgew. Gemeinden sind Aktivitäten bzw. Projekte z. nachhaltigen Umweltmanagement integriert.  
**Bewertung: weitgehend erreicht**

#### Indikator 5.3

Die Partner stellen in ihren Haushaltsplänen Mittel f.d. Nachhaltigkeit und Multiplizierung der Erfahrungen von PRODELO bereit  
**Bewertung: teilweise erreicht**

#### Indikator 1.4

8 Gemeinden verfügen über die normativen, technischen und finanziellen Voraussetzungen, um kantonale Raumordnungsmodelle partizipativ zu erarbeiten und verbindlich verbindlich zu machen.  
**Bewertung: teilweise erreicht**

#### Indikator 1.5

Die ausgewählten Gemeindeverwaltungen können ihreEigeneinnahmen um 15 Prozent erhöhen.  
**Bewertung: teilweise erreicht**

Erreicht: 90-100%

Weitgehend erreicht: 50-89%

Teilweise erreicht: 20-49%

Nicht erreicht: 0-19%

#### Indikator 4.4

Die Gemeinden verfügen über nachhaltige Projekte im Bereich Recycling und Müllentsorgung  
**Bewertung: teilweise erreicht**