



EVALUACIÓN DE DISEÑO

Programa DESCUBRE



Ministerio de Comercio Exterior
Costa Rica



352

C8375evl

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.

Evaluación de diseño. Programa DESCUBRE / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Comercio Exterior. – San José, CR : MIDEPLAN, 2021.

1 recurso en línea (78 p.)

ISBN 978-9977-73-191-9

Disponible en www.mideplan.go.cr

1. EVALUACION. 2. EVALUACION DE PROGRAMAS. 3. TECNICAS DE EVALUACION.
4. DISEÑO. I. Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. II. Título.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

Área de Evaluación y Seguimiento (AES).

Unidad de Evaluación (UEV).

Equipo técnico de la evaluación (Ministerio de Comercio Exterior):

Noelia Astorga Madrigal.

Henry Benavides Barquero.

Dianna Fernández Flores.

Jaime Mora Hernández.

Melissa Porras Quirós.

Elaboración (equipo evaluador):

Mario González Zúñiga, UEV, Mideplan. (Coordinador).

Christian López Leiva, UEV, Mideplan.

Johanna Madrigal Araya, EJE, Focelac.

Carolina Zúñiga Zamora, UEV, Mideplan.

Apoyo Técnico:

Eddy García Serrano, UEV, Mideplan.

Revisión General:

Florita Azofeifa Monge, Directora AES, Mideplan.

Yira Rodríguez Pérez, Asesora de Despacho, Mideplan.

Diseño y diagramación:

Alejandro Mora Brenes, Despacho Viceministerial.

Revisión filológica:

Grace Castillo Navarro, Unidad de Comunicación, Mideplan.

©Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.

Apartado postal 10127-1000 Tel: (506) 22028400 E-mail: comunicacion@mideplan.go.cr

Página web: <https://www.mideplan.go.cr>

Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.

Publicado en noviembre del 2020.

TABLA DE CONTENIDO

Índice de figuras, cuadros, tablas y gráficos	4
Lista de acrónimos y abreviaturas	5
Introducción	6
1. Descripción del diseño de la evaluación	8
1.1. Contexto de la Evaluación	8
1.2. Características generales de la evaluación	8
1.3. Matriz de Evaluación.....	11
1.4. Muestreo	13
1.5. Técnicas de recolección de información.....	14
1.5.1. Revisión documental	14
1.5.2. Entrevistas.....	15
1.5.3. Grupos focales	15
1.6. Análisis de información	16
1.7. Consideraciones éticas.....	18
1.8. Riesgos y estrategia de mitigación	18
2. Descripción de la teoría de la intervención del Programa DESCUBRE.....	20
2.1. Contexto general de la intervención	20
2.1.1. Contexto país.....	20
2.1.2. Contexto Institucional.....	23
2.2. Marco Normativo.....	25
2.3. Problemática que da origen al Programa DESCUBRE	26
2.4. Objetivos de la intervención.....	27
2.5. Actores participantes en el Programa DESCUBRE.....	27
2.6. Lógica causal del Programa DESCUBRE	28
3. Hallazgos de la evaluación	30
3.1. ¿Cuál es el grado de pertinencia del diseño del Programa DESCUBRE respecto de las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, las políticas sectoriales y las nacionales?	30
3.1.1. Establecimiento claro de la necesidad y problemática que pretende atender el Programa.....	30
3.1.2. Identificación y caracterización de la población objetivo.....	31
3.1.3. Congruencia entre los objetivos del Programa y las necesidades de la población objetivo y el problema identificado.....	32
3.1.4. Congruencia de los objetivos y planteamiento del Programa con los objetivos institucionales, políticas país y metas del PND-IP 2019-202	32
3.2. ¿Cuál es el grado de coherencia interna de la teoría del programa?.....	34
3.2.1. Formalización de la intervención.....	34
3.2.2. Claridad de la Teoría del programa.....	35
3.3. ¿De qué manera DESCUBRE contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS?	41
3.3.1. Relación Programa DESCUBRE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	41
3.3.2. Relación Programa DESCUBRE con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	44
3.4. ¿Cuál es el grado de consistencia de los instrumentos de seguimiento y evaluación del Programa DESCUBRE?	45
3.4.1. Definición de los mecanismos de seguimiento y calidad de la información disponible.....	46
3.5. ¿De qué forma el diseño de la intervención prevé su sostenibilidad?.....	49
3.5.1. Mecanismos institucionales.....	49
3.5.2. Datos para el seguimiento y evaluación del programa	51
3.5.3. Participación para el apropiamiento del programa.....	51
4. Recomendaciones	53
5. Lecciones aprendidas	56
6. Referencias	57
Anexos	59
Anexo 1. Propuesta de seguimiento	59
Anexo 2. ODS alineados con los objetivos del Programa DESCUBRE.....	63
Anexo 3. Instrumentos	65

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Enfoques de evaluación	10
Cuadro 2. Matriz de Evaluación	12
Cuadro 3. Muestreo	14
Cuadro 4. Cantidad de técnicas aplicadas	16
Cuadro 5. Riesgos identificados y estrategia de mitigación	18
Cuadro 6. Limitaciones presentadas en la ejecución de la evaluación	19
Cuadro 7. Marco normativo del programa DESCUBRE	25
Cuadro 8. Actores involucrados en la ejecución del programa	27
Cuadro 9. Presencia del Programa en documentos de planificación institucional	35
Cuadro 10. Hallazgos sobre presencia y ausencia de aspectos de planificación	36
Cuadro 11. Elementos de seguimiento identificados en la planificación del programa	47
Cuadro 12. Recomendaciones de la evaluación	54
Cuadro 13. Ficha del indicador	60
Cuadro 14. Principales contenidos de informes de seguimiento	61
Cuadro 15. ODS alineados con los objetivos del Programa DESCUBRE	63
Figura 1. Criterios de evaluación	9
Figura 2. Alcance de la evaluación	10
Figura 3. Técnicas de recolección de información utilizadas	16
Figura 4. Sistematización y análisis de información	17
Figura 5. Plataformas del ciclo de vida de un descubrimiento	24
Figura 6. Cadena de resultados del programa DESCUBRE	29
Figura 7. Compromisos DESCUBRE dentro del PND	33
Figura 8. Percepción de las personas consultadas sobre los recursos del programa	38
Figura 9. Nube de palabras según documento de planificación de DESCUBRE	42
Figura 10. Alineamiento de ODS con planificación del Programa	43
Figura 11. Esferas de importancia en la Agenda 2030	44
Figura 12. Aspectos clave para construir un sistema de seguimiento	45
Figura 13. Ideas centrales de las recomendaciones	53
Gráfico 1. Valoración de la consistencia lógica de DESCUBRE	40
Gráfico 2. Resumen del criterio de sostenibilidad de DESCUBRE	52
Tabla 1. Matriz de seguimiento	59
Tabla 2. Indicadores comprometidos, según institución	61

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AES	Área de Evaluación y Seguimiento, Mideplan
Agenda 2030	Plan de Acción aprobado por la ONU, que plantea 17 grandes objetivos y 169 metas para un mundo más sostenible
ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CANEPP	Cámara Nacional de Exportadores de Productos Pesqueros y Acuícolas
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CdR	Cadena de Resultados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINDE	Coalición de Iniciativas de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo
ED	Equipo Directivo responsable de la evaluación
EE	Equipo Evaluador
EJE	Evaluador (a) Joven Emergente
ET	Equipo Técnico de la evaluación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Focelac	Fomento de Capacidades en Evaluación en Latinoamérica
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAPP	Matriz de articulación Plan Presupuesto
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública
POI	Plan Operativo Institucional
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
PYMPAS	Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario
UCR	Universidad de Costa Rica
UEV	Unidad de Evaluación

INTRODUCCIÓN

Este documento corresponde al Informe Final de la Evaluación de Diseño del Programa DESCUBRE, liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), cuya ejecución se da con el apoyo de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para su funcionamiento a nivel nacional.

Esta intervención pública está contemplada dentro de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) 2019-2022 que impulsa el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y es parte del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (PNDIP) del Bicentenario de la Administración Alvarado Quesada.

DESCUBRE surge como una alianza público-privada gestionada de forma conjunta por COMEX-PROCOMER-MAG, enfocado en promover el crecimiento de la productividad y el empleo. Tiene como misión revalorizar la agricultura y la pesca como actividades sostenibles para aumentar el bienestar de las familias, así como la superación de las desigualdades entre el campo y la ciudad.

A solicitud de las autoridades superiores de COMEX, se busca con esta evaluación valorar la racionalidad y la coherencia del diseño del Programa DESCUBRE, utilizando la información recopilada para mejorar el diseño del programa, de manera tal que este se pueda implementar de forma eficaz a mediano y largo plazo, atendiendo oportunamente las necesidades de las personas beneficiarias.

Mediante este ejercicio, se determinó la vinculación de este Programa con herramientas o instrumentos de orden internacional, por ejemplo, políticas institucionales, pero también acuerdos internacionales, como es el caso de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El fin fue valorar si a través de los objetivos de la intervención, se refleja algún nivel de alineamiento directo o indirecto, con los fines esperados por el marco normativo identificado.

Es una evaluación formativa y externa, que valora el diseño del programa DESCUBRE. Está orientada al aprendizaje y a la eventual adaptación de su implementación a partir de la evidencia generada. La presentación de los resultados acá incluidos, consideran la revisión documental de la planificación, así como la consulta a diferentes actores: contrapartes políticas, institucionales, comité asesor y líderes del programa. La evaluación fue ejecutada entre los meses de mayo a octubre del 2020.

Para operativizar la evaluación se conformó un Equipo Técnico (técnicos de COMEX y Mideplan) y un Equipo Directivo (Mideplan-COMEX-PROCOMER-MAG), bajo la coordinación de la Unidad de Evaluación (UEV) de Mideplan, instancia que también funge como equipo evaluador. Además, se contó con el apoyo del proyecto Fomento de Capacidades y Articulación de Actores en América Latina (Focelac), a través de asistencia técnica, específicamente con la contratación de una evaluadora joven emergente.

Este informe final está compuesto por cinco capítulos. El primer capítulo presenta el diseño y abordaje metodológico de la evaluación, considerando criterios, preguntas de evaluación, fuentes de información, técnicas para recolección, procesamiento de datos, consideraciones éticas, riesgos y estrategias de mitigación.

El segundo capítulo describe la teoría de la intervención del Programa DESCUBRE, donde se resume la problemática que da origen al Programa, contexto general de la intervención, actores participantes y una explicación de la lógica causal del Programa.

En el tercer capítulo aparecen los hallazgos encontrados en función de las preguntas de evaluación y los criterios elegidos. El cuarto capítulo incluye las conclusiones derivadas de los hallazgos identificados, donde se incluye el juicio evaluador y se finaliza con el capítulo quinto con la recomendación de acciones para superar las áreas de mejora identificadas.

El documento también tiene una sección de anexos, donde además de incluir matrices de referencia y los instrumentos de recolección de información utilizados, se incluye una propuesta de seguimiento que podría ser utilizada por COMEX como un primer paso para operacionalizar algunas de las recomendaciones.

Además de adjuntarse al informe una primera aproximación de la matriz de seguimiento con ejemplos de algunos indicadores para los diferentes eslabones de la cadena de resultados.

1. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

1.1 Contexto de la Evaluación

Mideplan, siguiendo lo establecido según la Ley 5525 y el Decreto Ejecutivo 35755, incluyó nuevamente en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario -2019-2022- (PNDIP) la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), instrumento que prioriza una serie de intervenciones públicas con carácter estratégico, que serán evaluadas durante el período gubernamental.

Como ente rector del sector Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) propuso la evaluación del Programa DESCUBRE, el cual se ejecuta en asociación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). Esta intervención fue aprobada por el Mideplan para ser incluida como parte de las intervenciones públicas a evaluar dentro de la ANE 2019-2022.

El proceso de evaluación inició en diciembre 2019 con la conformación de un Equipo Técnico encargado de gestionarla, con representantes de COMEX, Mideplan y el proyecto Focelac. Este equipo estuvo a cargo de escoger los criterios por los cuales se rige la evaluación, generó los objetivos y las preguntas, realizó el mapeo de actores, así como un ejercicio de cadena de resultados para la intervención DESCUBRE, insumos medulares para identificar las necesidades de información a las cuáles hace referencia esta evaluación. Fue definido que el equipo evaluador fuera el personal de la Unidad de Evaluación (UEV) de Mideplan.

De acuerdo con el interés de COMEX, la evaluación se fundamentó en la valoración del diseño del Programa DESCUBRE, para mejorar su planificación con miras a una mejor implementación futura. Posterior a la ejecución de esta evaluación se tendrá una fase de uso, en la cual las instancias ejecutoras deberán construir un Plan de Acción con las recomendaciones emitidas en este informe.

Este documento ha sido elaborado en función de los lineamientos señalados en el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas de Mideplan (2017a) e incluye el diseño metodológico utilizado, los hallazgos según pregunta de evaluación, así como conclusiones y recomendaciones asociadas.

1.2 Características generales de la evaluación

Desde Mideplan la evaluación es concebida como una “(...) valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos con base en un conjunto de criterios de valor preestablecidos” (Mideplan, 2017a, p. 23). De esta forma, se genera información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

El objeto evaluado es el diseño del Programa DESCUBRE, dónde interesó “(...) analizar la racionalidad y la coherencia del diseño de la intervención, es decir, su conceptualización en relación con la problemática o necesidades que la originan, y los usuarios a los que se dirige” (Mideplan, 2017a, p. 28), de esta forma se dio énfasis en analizar su planificación y estructura lógica.

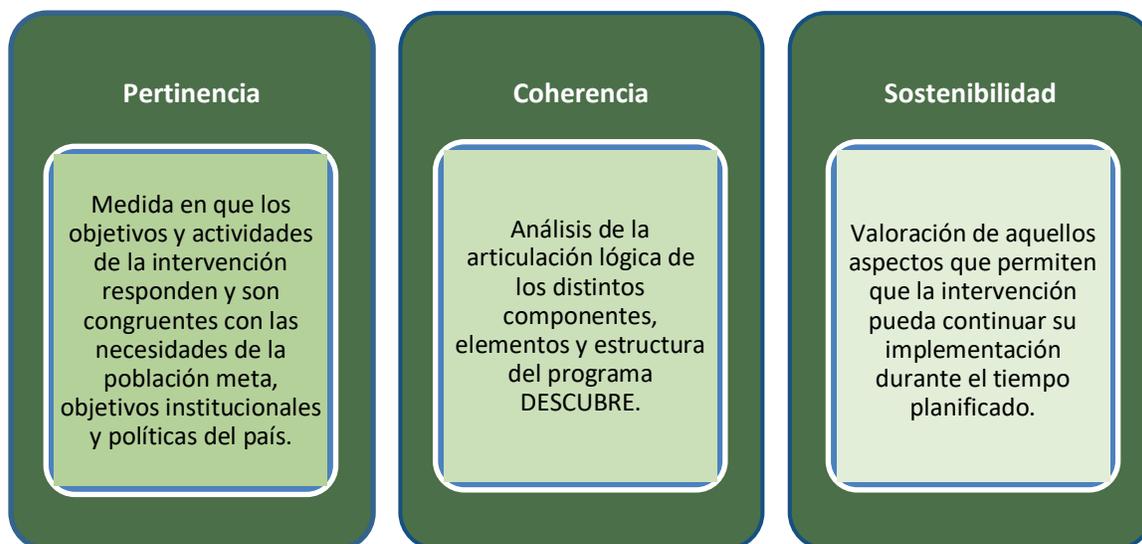
Adicionalmente y considerando que ya el Programa se encontraba en su etapa de implementación en el 2019, la evaluación también incorpora la perspectiva de los actores involucrados en la ejecución del Programa, lo cual permite valorar el diseño aprovechando la experiencia de la puesta en marcha de DESCUBRE.

Como base para el planteamiento metodológico se establece como **objetivo general** Evaluar el diseño del Programa “DESCUBRE”, para mejorar su implementación y sostenibilidad, a través de la toma de decisiones basada en evidencia. Este objetivo se operacionaliza mediante los siguientes **objetivos específicos**, los cuales se convierten en la ruta neurálgica del ejercicio evaluativo:

- Reconstruir la Teoría de la Intervención del Programa DESCUBRE.
- Valorar la pertinencia y coherencia del diseño actual del Programa DESCUBRE, considerando los diferentes elementos de la Teoría de la Intervención, para el cumplimiento de sus objetivos y resultados esperados.
- Valorar la sostenibilidad de la intervención en el tiempo, a partir de la información disponible en el diseño del Programa.
- Generar recomendaciones que orienten la toma de decisiones para la mejora del diseño de la intervención y que eventualmente puedan incidir en su implementación.

Los criterios sobre los que se basa la evaluación se dimensionan en la siguiente figura:

Figura 1. Criterios de evaluación



Fuente: Adaptación según OCDE (en Mideplan, 2017) y López (2011).

Interesó en esta evaluación valorar la **racionalidad y coherencia del diseño** de DESCUBRE. Según la perspectiva temporal, la evaluación se tipifica como **“durante”**, pues el proceso se lleva a cabo, mientras el Programa está en funcionamiento, la perspectiva de análisis en este caso es retrospectiva, concentrándose únicamente en la fase de diseño y conceptualización de la intervención.

Adicionalmente, la evaluación se considera como **“formativa”**, pues está orientada al aprendizaje para su eventual adaptación a partir de los resultados de la evaluación. Debido a que fue llevada a cabo por un equipo evaluador sin injerencia ni en el diseño ni en la implementación del Programa y que además no pertenece a ninguna de las instituciones responsables de la intervención, puede definirse como una **evaluación externa**. La evaluación se ejecutó de manera independiente por personal de la Unidad de Evaluación de Mideplan y una evaluadora joven emergente¹ contratada por el proyecto Focelac.

Respecto al alcance de la evaluación, el mismo fue definido de la siguiente manera:

¹ Una persona evaluadora joven o emergente (EJE), son personas con conocimientos en evaluación o profesionales que desean ser evaluadores, menores de 35 años, con 5 años o menos de experiencia en evaluaciones. Forma parte de la iniciativa EvalYouth de EvalPartners, que busca promover la inclusión de EJE's en procesos de evaluación y contribuir al desarrollo de capacidades en evaluación. Para Mideplan, este es un compromiso adquirido dentro de la Política Nacional de Evaluación. Más información en: <https://evalpartners.org/evalyouth>

Figura 2. Alcance de la evaluación



Fuente: Mideplan (2020)

En términos del **enfoque evaluativo**, que no es más que un modelo a seguir al realizar evaluaciones, fueron utilizados varios referentes, los cuales cuentan con el potencial de orientar de mejor manera la evaluación en su conjunto.

Cuadro 1. Enfoques de evaluación

Autor	Nombre del enfoque	Aspectos generales del enfoque	Elementos a considerar para la evaluación DESCUBRE
Daniel L. Stufflebeam	Enfoque CIPP (Contexto, Insumo, Procesos y Productos)	Es un modelo integral que analiza fases y áreas con respecto a su perspectiva global y, de esta manera, observar cómo las intervenciones pretenden alcanzar sus objetivos y cuáles brechas o fallas pueden impedir este cumplimiento.	Énfasis en el contexto y los insumos y determinar: <ul style="list-style-type: none"> -Circunstancias que develarán la coherencia de los objetivos con el contexto país y el marco jurídico. -Análisis de suficiencia de los recursos con los que el Programa cuenta para su ejecución, sean estos de tipo material, humanos, tecnológicos, financieros, entre otros. -Aspecto relacionado con el criterio de pertinencia.
Juan Andrés Ligeró	Evaluación de la Teoría del Programa	Este autor retoma las apreciaciones teóricas de varios autores, quienes señalan la necesidad de evaluar el desarrollo de un marco teórico previo del Programa, que determine las relaciones lógicas de su funcionamiento, que puedan dar cuenta futura del valor de una intervención.	Para esta evaluación, se retoman aspectos que den cuenta de la coherencia de las relaciones causales para extraer conclusiones sobre el modelo propuesto. De ahí que se retomen aspectos como: <ul style="list-style-type: none"> -Planificación de la gestión. -Métodos de prestar el servicio. -Servicios prestados. -Los propósitos de la intervención. -Articulación e interdependencia de la estructura, con los procesos planificados y los resultados proyectados. -Alianzas interinstitucionales. Aspecto relacionado con el criterio de coherencia y sostenibilidad.
Michael Quinn Patton	Evaluación Centrada en el Uso	Mideplan tiene intrínsecamente este enfoque en todas sus evaluaciones ² . Este enfoque apunta a maximizar el uso de la evaluación, destacando la utilidad de los resultados de la evaluación para las personas gestoras y beneficiarias del Programa, visualizado como el potencial para la mejora del desempeño futuro.	Con la contraparte institucional, se identificaron los principales usos, sobre los cuales versará la evaluación: <ul style="list-style-type: none"> -Mejorar el diseño. -Conocer si se planificaron bien las cosas. -Determinar si el diseño responde a los resultados esperados.

Fuente: Mideplan (2020) a partir de según Stufflebeam (2017), Ligeró (2011), Patton (2012).

² Mideplan siempre considera los 5 pasos considerados fundamentales de este enfoque: 1) Identificar los principales usuarios previstos; 2) Obtener un compromiso con el uso y enfocar la evaluación; 3) Decidir sobre las opciones de evaluación; 4) Analizar e interpretar los resultados y llegar a conclusiones y 5) Difundir los resultados de la evaluación.

1.3 Matriz de Evaluación

Una evaluación debe aportar información sobre lo que se quiere conocer, lo cual comúnmente adopta la forma de pregunta; estas preguntas son fundamentales pues se convierten en la columna vertebral, ya que vienen a determinar en gran medida el desarrollo del proceso evaluativo de acuerdo con las necesidades de información de los actores involucrados.

Una vez que se cuenta con los criterios y preguntas de evaluación, se desarrolla la matriz de evaluación, donde se conjugan los criterios, preguntas, temas de análisis (o subpreguntas), las técnicas de recopilación de información, así como las fuentes de información. Su utilidad reside en la capacidad para resumir y presentar visualmente el diseño y metodología de la evaluación (Comas, 2008; Iválua, 2009b; PNUD, 2009; ONU-Mujeres, 2015; citado por Mideplan, 2017a, p. 18).

La matriz que se presenta a continuación fue desarrollada por el Equipo Técnico, tomando como base los insumos brindados por COMEX relacionados con su interés por evaluar, sus necesidades de información con respecto al programa, los insumos aportados durante diferentes sesiones de construcción de preguntas, objetivos y delimitación de criterios de evaluación.

Posteriormente, para la construcción de este documento, el Equipo Evaluador se dio a la tarea de finalizar la matriz, ajustando los temas de análisis, fuentes de información y técnicas de recolección de datos. Estas últimas, fueron ajustadas de acuerdo con el contexto en el cual estamos inmersos: la pandemia ocasionada por el nuevo Coronavirus; estos aspectos son retomados en el apartado 1.5. Técnicas de recolección de información.

Cuadro 2. Matriz de Evaluación

Pregunta y criterio de evaluación	Temas de análisis	Fuentes de información	Técnicas a utilizar
1. ¿Cuál es el grado de pertinencia del diseño del Programa DESCUBRE respecto de las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, las políticas sectoriales y las nacionales?	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento claro de la necesidad y problemática que pretende atender el Programa. • Identificación y caracterización de la población objetivo. • Congruencia entre los objetivos del Programa con las necesidades de la población objetivo y el problema identificado. • Congruencia de los objetivos del Programa con los objetivos de la institución y las políticas país (incorporación de la normativa vigente). • Correspondencia del planteamiento del Programa con respecto a la meta PND-IP 2019-2022 vinculada al Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos del Programa • PND-IP 2019-2022 • Jerarcas del Consejo Ministerial • Consejo Asesor • Personal de Apoyo Técnico. • Líder de Proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Entrevistas • Grupo Focal • Minería de texto.
2. ¿Cuál es el grado de coherencia interna de la teoría del Programa?	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización del Programa dentro de la estructura institucional. • Claridad de: problemática a atender, insumos disponibles (legales, financieros, humanos), actividades/procesos, productos a entregar, efectos e impactos. • Claridad de los procesos de gestión establecidos dentro del Programa (coordinación interinstitucional, gerencia del Programa, mecanismos de entrega de los productos a la población beneficiaria) • Coherencia interna en el planteamiento de la lógica causal (entre insumos, actividades, productos, efectos e impactos). • Aspectos de planificación, que pueden afectar la ejecución del Programa. 		<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Entrevistas • Grupo Focal • Minería de texto.
3. ¿De qué manera DESCUBRE contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS?	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia de la planificación del Programa con ODS (metas e indicadores) y pilares de la agenda 2030. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental
4. ¿Cuál es el grado de consistencia de los instrumentos de seguimiento y evaluación del Programa DESCUBRE?	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de mecanismos de seguimiento y evaluación. • Calidad de la información disponible relacionados con herramientas digitales, indicadores de proceso y resultado, bases de datos (líneas base, meta, seguimiento). 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos del Programa. • Jerarcas del Consejo Ministerial. • Personal de Apoyo técnico. • Líder de Proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Entrevistas
5. ¿De qué forma el diseño de la intervención prevé su sostenibilidad?	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de permanencia en el tiempo del Programa. • Apoyo político. • Mecanismos de sensibilización, promoción/difusión. • Factores que fomentan o amenazan la sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos del Programa. • Jerarcas del Consejo Ministerial. • Consejo Asesor • Personal de Apoyo técnico. • Líder de Proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Entrevistas • Grupo Focal

Fuente: Mideplan (2020) adaptado a partir de información suministrada por el ET.

1.4 Muestreo

Siguiendo a López (2004), la muestra es la elección de una parte de la población con la que se trabaja en la evaluación y sobre la cual se desea conocer diferentes aspectos. Para la elección de esta se realiza un muestreo, que no es más que “el método utilizado para seleccionar a los componentes de la muestra total de la población.” (López, 2004; p. 2)

El muestreo se realiza cuando no se puede tener un acercamiento consultivo a todo el universo poblacional, debido a limitaciones de tiempo, de recursos económicos o inclusive de disponibilidad (acceso por ejemplo) de información (o de informantes). Estos aspectos obligan a escoger una fracción de la población, ya sea con más o menos representatividad del universo poblacional. En el caso de esta evaluación, el contexto de la pandemia obliga también a realizar una muestra considerando las restricciones de movilidad y de reuniones presenciales determinadas por las autoridades de salud de nuestro país.

Se elige un muestreo de acuerdo con el enfoque metodológico cualitativo utilizado, considerando además, que es una evaluación de diseño y que, por lo tanto, se busca obtener la perspectiva de aquellos individuos familiarizados con la planificación del programa y que desde su experiencia puedan brindar información relevante que permita al EE valorar de forma más rigurosa el diseño de DESCUBRE.

El muestreo cualitativo no tiene reglamentaciones específicas, como sí lo tiene el muestreo cuantitativo, debido a que no busca extrapolar respuestas, sino, comprender de mejor manera y a profundidad un hecho o fenómeno específico. Es el criterio del equipo evaluador, que el muestreo que mejor se ajusta al diseño de evaluación es el de “Máxima variación”, que según Patton (2015), “documenta variaciones únicas o diferentes que emergen de la adaptación a diferentes condiciones. Identifica patrones comunes importantes que atraviesan estas variaciones”. (p. 266). Lo anterior implica tomar una muestra a propósito, identificando el universo poblacional y tomando un mínimo de cada una de sus unidades para obtener variabilidad de la información.

El universo poblacional identificado por el programa DESCUBRE, según la información brindada para la ejecución de esta evaluación, es el siguiente:

- **Consejo Ministerial y líderes políticos:** incluye a jerarcas de las instituciones involucradas en la coordinación del programa, a saber, la Ministra y el Viceministro de COMEX, el Ministro y la Viceministra del MAG y el gerente general de PROCOMER.
- **Consejo Asesor DESCUBRE:** compuesto por profesionales de cuantiosa experiencia y conocimiento del sector agropecuario exportador y que se encargan de asesorar, desde su campo respectivo, a los jerarcas institucionales encargados de la gerencia del programa. El Consejo Asesor está compuesto por 25 miembros.
- **Líder del programa:** es la persona encargada del contenido técnico del programa y el enlace principal en la gestión del programa.³
- **Apoyo técnico:** incluye a los enlaces técnicos del programa que representa a las diferentes instituciones con las cuales se coordinan acciones. Se contabilizan 10 personas, que representan departamentos de COMEX, PROCOMER, CINDE, MAG y Sistema de Banca para el Desarrollo.
- **Líder de descubrimientos:** son aquellas personas encargadas de elaborar una hoja de ruta de los descubrimientos. Se registraron 7 personas con esta tarea en la información brindada, pero se debe considerar que la cantidad varía a futuro, en función de los descubrimientos que se vayan incorporando al programa.
- **Población usuaria:** se refieren a las personas que hacen uso del producto “llave en mano” y de su información contenida (material informativo, apoyo, asesoría). Sobre esta población es que se identifican los resultados del programa. El equipo evaluador no cuenta con la cantidad de personas que entran en esta categoría.

Considerando los grupos de actores y la cantidad de personas que forman parte de cada uno de estos grupos, se priorizó una muestra como sigue:

³ A pesar de ser únicamente una persona la encargada de este puesto, desde los inicios del programa y hasta la fecha, este puesto ha sido ocupado por tres personas.

Cuadro 3. Muestreo

Grupo de actores	Universo poblacional	Cantidad de la muestra	Cobertura
Líder de programa (actual y anterior)	2	2	100%
Equipo de apoyo técnico	10	7	70%
Jerarcas Institucionales	5 ⁴	3	60%
Consejo Asesor DESCUBRE	25	10	40%

Fuente: Mideplan (2020).

El muestreo se realizó con apoyo del personal de COMEX, con el afán de identificar aquellas personas, dentro de cada uno de los grupos de actores identificados, que cumplieran los siguientes criterios: representación de diferentes instituciones; con participación en la elaboración del diseño del programa, o con su validación o conocimiento del funcionamiento del programa, con participación frecuente en sesiones de trabajo específicas (este último para el caso del Comité Asesor DESCUBRE).

El objetivo de este muestreo fue utilizar de la mejor manera los recursos disponibles, considerando el contexto actual en el que nos encontramos, donde la virtualidad marca el paso de la mayoría de formas de interacción. De esta manera, se obtuvo la información necesaria para realizar análisis rigurosos del objeto de evaluación; obteniendo el balance adecuado entre saturación y densidad, para abordar de forma rigurosa el objeto de evaluación.

1.5 Técnicas de recolección de información

Como se visualizó en el anterior subapartado, se proponen aplicar métodos cualitativos, que responden a las características generales de la evaluación y al tipo de información que es necesario recopilar, lo cual también involucra la triangulación de los datos obtenidos con el objetivo de formular hallazgos más sólidos y robustos.

Esta evaluación previó diferentes fuentes de información, tanto de carácter secundario, significativas para el marco evaluativo establecido, como fuentes primarias dirigidas específicamente a obtener la información concreta requerida. A continuación, se presentan las técnicas aplicadas fundamentando su escogencia, sus rasgos centrales, los destinatarios previstos y otros aspectos considerados relevantes.

1.5.1 Revisión documental

Se refiere a la revisión y análisis de documentos bases sobre el diseño y la implementación del Programa. La aplicación de esta técnica consiste en detectar, consultar y obtener fuentes bibliográficas pertinentes y otros materiales útiles relacionados, de los cuales se extrae y recopila información relevante y necesaria para analizar el objeto de estudio (Sampieri, 2014, p. 61).

Se analizó información referente al Programa, la cual fue entregada por personal de COMEX:

- Documento del Programa (Plan para la Dirección del Programa) y su presentación en Power Point.
- Acta de constitución del Programa DESCUBRE.
- Documento “Matriz de interesados”.
- Diagnóstico: Dinámica del Sector Exportador de Costa Rica: Una cuantificación de los procesos de entrada y salida de empresas y productos 1998-2017 (Guevara y Arce, 2019).
- Informes de monitoreo del programa (cuatro, incluyendo informes anuales y la MAPP).
- Estudios de portafolio de descubrimientos (incluye dos documentos relacionados con productos potenciales y sus cadenas de valor).
- Control de consultas de página web.
- Formulario DESCUBRE.

⁴ Se intentó incluir a los jercas de COMEX y MAG como parte de las personas entrevistadas; sin embargo, no fue posible encontrar disponibilidad para entrevista, principalmente por la situación país del momento.

Asimismo, a lo largo del proceso surgieron otras fuentes de información que fueron incluidas como parte de la revisión documental, por ejemplo:

- PNDIP.
- Bases operativas de la convocatoria “DESCUBRE oportunidades” (I y II).
- Encuesta Nacional Agropecuaria 2019 (2019).

1.5.2 Entrevistas

Es una de las técnicas básicas de recolección de información cualitativa, que permite obtener una perspectiva amplia y profunda, mediante un acercamiento a las personas involucradas en la planificación y gestión del Programa. Su instrumento, la guía de entrevista, incluye preguntas abiertas con el objetivo de guiar la conversación y, de esta manera, obtener el insumo necesario para comprender el fenómeno, y responder las preguntas de evaluación.

Por razones prácticas y que responden al contexto actual de salud pública, se dio prioridad a las entrevistas virtuales o telefónicas. A continuación, se presentan los perfiles de los actores entrevistados:

- Líder del Programa (actual y anterior).
- Jerarcas de instituciones (nivel político).
- Apoyo técnico.

La selección de dichos perfiles se realizó tomando como referencia las fuentes ubicables en la *Matriz de interesados* entregada por la institución ejecutora. Se seleccionaron estos perfiles considerando su participación en la planificación del Programa y su rol activo.

1.5.3 Grupos focales

Permiten la obtención de información sobre la percepción, opinión, vivencias, etc.; de un determinado grupo sobre un fenómeno concreto, a partir de la discusión que se produce como consecuencia de las preguntas y temas planteados por las personas moderadoras. De este modo, la información que se obtiene no representa la posición de una única persona, sino que es el destilado del grupo, a partir de la discusión producida. Los grupos focales fueron dirigidos a:

- “Consejo Asesor” DESCUBRE

Idealmente, los grupos focales llegan a contar con la participación de entre 10 a 12 personas, para lograr una discusión activa con opiniones diversas, que en este caso por ser una técnica cualitativa no busca representatividad; sin embargo, en vista de la adaptación de esta técnica a la virtualidad, se tomó la decisión de considerar un máximo de cinco personas por grupo focal, debido a que las intervenciones tienden a durar más por asuntos de audio y la sesión debe estructurarse aún más que en su modalidad presencial.

El instrumento utilizado fue la guía de grupo focal, con preguntas claves, abiertas, para los participantes. En un principio, se pensó realizar esta técnica al final de la etapa de trabajo de campo, con el fin de valorar la oportunidad de hacerlo presencial, pero dado que la situación sanitaria del país, producto de la pandemia, no mejoró, se realizó de forma virtual. A raíz de lo anterior, se implementaron dos grupos focales, en lugar de uno.



Figura 3. Técnicas de recolección de información utilizadas

Fuente: Mideplan (2020)

El siguiente cuadro, resume la cantidad de técnicas aplicadas, según la información antes descrita:

Cuadro 4. Cantidad de técnicas aplicadas

Grupo de actores	Técnica a utilizar	Proyectado	Ejecutado	Eficacia
Líder de programa (actual y anterior)	Entrevista	2	2	100%
Equipo de apoyo técnico	Entrevista	7	7	100%
Jefes Institucionales	Entrevista	3	3	100%
Consejo Asesor DESCUBRE	Grupo focal	1	2	100%
	Entrevista	0	1	100%
Líder de descubrimientos	Entrevista	0	1	100%

Fuente: Mideplan (2020).

Como se muestra en las últimas filas del cuadro 4, en algunos casos se ejecutaron más técnicas de recolección de información que las planificadas. Esto se debió a 1) Un ajuste en la metodología de grupos focales ya antes mencionada, 2) Una persona del Consejo Asesor no podía asistir en ninguna de las dos fechas de grupos, pero quería participar, por lo que se ajustó realizar una entrevista telefónica, 3) Por recomendación del Consejo Asesor, se le realizó entrevista a un líder de descubrimiento. Se contó con el apoyo del personal de COMEX, para la convocatoria correspondiente al trabajo de campo.

1.6 Análisis de información

El equipo evaluador, una vez aplicados todos los instrumentos de recolección de información, se abocó a sistematizar la información recopilada y hacer el análisis correspondiente para dar respuesta a las preguntas de evaluación. Se utilizaron dos técnicas de análisis de información, que permitieron hacer agrupamiento de los datos recibidos para identificar ideas importantes, significados conexos y expresar hallazgos sin ambigüedades, priorizando la profundidad, oportunidad, utilidad y credibilidad de las informaciones recopiladas (Sánchez y Vega, 2003, y Sarduy, 2007).

La primera técnica es la **Minería de Texto o Text Mining**, la cual

(...) se define como el proceso de descubrimiento de patrones interesantes y nuevos conocimientos en una colección de textos, es decir, es el proceso encargado del descubrimiento de conocimientos que no existían explícitamente en ningún texto de la colección, pero que surgen de relacionar el contenido de varios de ellos. (Hearst, 1999; Kodratoff, 1999, citado por Botta-Ferret & Cabrera-Gato, 2007).

La minería de texto se utiliza principalmente para:

- Extraer información relevante de los documentos.
- Agregar y comparar información.
- Clasificar y organizar documentos según contenido (Idem).

Esta técnica implica recopilar los textos pertinentes, en este caso, documentos del Programa DESCUBRE y la información de las entrevistas realizadas y grupos focales. Posteriormente, se categoriza la información mediante acontecimientos, eventos o hechos claves y sus posibles relaciones (proceso de deducción de datos a partir de la información). Por último, se analiza la posibilidad de encontrar posibles asociaciones, temas que se repiten o patrones entre la información categorizada que se extrajo de los textos (tanto los documentos entregados por el programa, como la información resultante de las entrevistas y grupos focales realizados).

Por otra parte, también se hizo uso de la **Triangulación**, la cual permite contar con una aproximación más comprensiva de las respuestas a las preguntas de evaluación. La triangulación metodológica se refiere a “la combinación de múltiples métodos en un estudio del mismo objeto o evento para abordar mejor el fenómeno que se investiga.” (Cowman, 1993, citado por Valencia, 2000; p.3)

Para esta evaluación, la triangulación se realizó de dos maneras:

- **La triangulación de datos:** para dar respuesta a las preguntas de evaluación se solicitó información de diferentes fuentes acerca del objeto de estudio. En este caso, se utilizaron los documentos de programa y otras informaciones escritas brindadas por los ejecutores del programa, así como aquellos que sean encontrados por el EE. Adicionalmente, se tomó en consideración las opiniones de diferentes actores involucrados en la intervención, de forma que se obtiene una visión del objeto de evaluación, desde diferentes aristas.
- **La triangulación metodológica:** implica la incorporación de varios métodos de recolección de datos, utilizando similar aproximación cualitativa –en este caso- del objeto de evaluación. Es decir, se utilizó el análisis documental, la entrevista y el grupo focal para evaluar el mismo fenómeno.

Figura 4. Sistematización y análisis de información



Fuente: Mideplan (2020).

La sistematización, integración y análisis de la información mediante la minería de datos y la triangulación, permitió tomar los insumos obtenidos como un todo y generar evidencias fiables y sustentadas, manteniendo la trazabilidad entre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

1.7 Consideraciones éticas

Dado que esta evaluación implicó contacto con diferentes personas, fue necesario considerar lo siguiente:

- La participación a modo de “informante” en esta evaluación fue totalmente voluntaria y no medió ningún tipo de presión al respecto. Si bien fue posible solicitar la colaboración de jerarcas y mandos medios para invitar y facilitar a sus colaboradores(as) el tiempo y el espacio para participar en la evaluación.
- La información recolectada tiene carácter confidencial, pero no anónima. Esto quiere decir que la información se sistematizó y analizó de manera agregada, para imposibilitar asociar nombres con opiniones específicas. También, se divulga con pseudónimos o como parte de una población específica consultada (por ejemplo, informante X).
- En la sección de anexos, se incluye un listado con los nombres de la totalidad de personas consultadas, por esa razón se menciona en el punto anterior que las consultas son confidenciales, pero no anónimas. Sin embargo, cada actor tuvo la posibilidad de decidir la mención de su nombre como parte de la lista antes indicada, en cuyo caso se mantendría su nombre en el anonimato.

1.8 Riesgos y estrategia de mitigación

A continuación, se presentan los riesgos identificados antes de iniciar la ejecución de la evaluación:

Cuadro 5. Riesgos identificados y estrategia de mitigación

Riesgo	Estrategia de Mitigación
Posibilidad de extensión de las medidas de restricción sanitaria acarreadas por la presencia de la enfermedad COVID-19 en el país, imposibilitando un trabajo de campo presencial.	Se planteó un trabajo de campo completamente virtual, para poder acceder a la población a consultar.
Posibilidad de acceso limitado a tecnologías de información y comunicación por parte de las personas convocadas a consulta.	Se utilizaron plataformas digitales de fácil acceso, específicamente, ZOOM y Meet. Una de las personas manifestó no tener disponibilidad para realizar la entrevista por medio digital, por lo que se le realizó -a solicitud- vía telefónica.
Resistencia de los diferentes actores, de participar en la consulta.	No hubo resistencia de los participantes. Para evitarlo, se mantuvo coordinación con COMEX, quienes pusieron sobre aviso a los actores de la consulta. De igual forma, para tranquilidad de las personas participantes, se les garantizó la confidencialidad de la información brindada.

Fuente: Mideplan (2020).

Por otra parte, también hubo limitantes que fueron enfrentadas por el equipo evaluador al realizar la evaluación:

Cuadro 6. Limitaciones presentadas en la ejecución de la evaluación

Limitante	Estrategia de Mitigación
Atraso en la calendarización de entrevistas y grupos focales, debido a las agendas de las personas participantes (vacaciones, situaciones institucionales, agendas llenas).	Se mantuvo la flexibilidad para reprogramar las citas, hasta donde lo permitía el calendario, para responder ante las eventualidades surgidas.
La ministra de comercio exterior, a cargo de la gerencia del programa y quien solicita la evaluación, presentó su renuncia. Lo mismo sucedió con el líder del programa. Las ausencias de estas personas claves, preocupó con respecto la recopilación de la memoria del programa y relacionado con el apoyo político hacia esta evaluación.	Se incluyó en la recopilación de información, tanto al nuevo líder de programa, como al anterior, para recopilar la memoria histórica del programa. Adicionalmente, el nuevo ministro a.i ya contaba con el conocimiento de la evaluación y se plantea una devolución de resultados con los jefes, con la finalidad de mantener el compromiso de respuesta de gerencia y plan de acción para el uso de la evaluación.
En pruebas realizadas por el equipo evaluador, se identificó que los grupos focales virtuales llevaban más tiempo de implementación, que su versión presencial. Lo cual afectaría	Para mantener los tiempos de duración de los grupos focales, considerando las agendas de los participantes, se dividió la muestra para realizar dos grupos focales.

Fuente: Mideplan (2020).

2. DESCRIPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DESCUBRE

La Teoría de la Intervención (TI) se constituye como “(...)la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad” (Mideplan, 2017b, p.6).

Como mínimo, la planificación de la TI debe considerar cinco aspectos fundamentales: el contexto general de la intervención, la problemática que le da origen y sus objetivos, lógica causal, actores claves y factores externos que inciden en la solución del problema.

En el caso de la descripción de la TI del programa DESCUBRE incluida en este capítulo, se contó con los siguientes insumos:

- El Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE (COMEX, 2019a).
- El Acta de constitución del Programa DESCUBRE (COMEX, 2019b).
- Diagnóstico: Dinámica del Sector Exportador de Costa Rica: Una cuantificación de los procesos de entrada y salida de empresas y productos 1998-2017 (Guevara y Arce, 2019).
- La matriz de interesados del Programa Descubre (COMEX, 2019c).
- Los Lineamientos de Política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural (MAG, 2018).
- La Estrategia 2019-2022 Negocios con propósito (PROCOMER, s.f.).

Es importante resaltar que la información presentada en este capítulo, responde a la planificación realizada por las instituciones involucradas en el desarrollo de DESCUBRE y la intención del apartado es presentar una visión general del programa al lector. En el caso de aspectos de contexto país y problemática, fue necesario considerar fuentes adicionales a las brindadas por la contraparte institucional, como investigaciones en materia de agricultura, ruralidad y agro-negocios, para complementar los faltantes de información que en estos dos ámbitos presentan los documentos de la intervención.

2.1 Contexto general de la intervención

2.1.1. Contexto país

En las últimas décadas, Costa Rica logró un desempeño económico positivo con respecto a los países vecinos en la región. Sin embargo, en la actualidad el panorama es diferente: el país enfrenta un proceso de desaceleración económica y en el corto plazo, no se pronostica una mejora en las condiciones, sino se establecen las estrategias apropiadas (CEPAL *et al.*, 2019).

Desde la década de los ochenta, el país ha impulsado distintas políticas y programas como estrategia de fomento al comercio internacional y a la apertura de mercados, de la mano de un proceso de reforma económica, así como de liberación de barreras, tanto institucionales como comerciales, que incurran en una mayor inserción de Costa Rica en la economía mundial.

Sumado a lo anterior, en el 2002 se establece la Ley 8262: Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas, la cual junto con su reglamento se constituyen como un marco normativo de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas. En esta se incluyen una serie de acciones para facilitar la asistencia técnica, el acceso a financiamiento y fondos para la innovación y el desarrollo tecnológico, entre otras.

Pocos años después, en el 2007, surge la Ley 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), como un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de

desarrollo del país” (Artículo 1). En términos generales según la normativa que establece el SBD, este conceptualiza como la atención prioritaria a proyectos impulsados por mujeres, población adulta mayor, minorías étnicas, población en condición de discapacidad, jóvenes, asociaciones de desarrollo, cooperativas, así como proyectos en zonas de menor desarrollo relativo.

Además, “(...) prevé el establecimiento de condiciones crediticias más favorables para promover el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, mediante el financiamiento de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, incluyendo la innovación y adaptación tecnológica” (Asociación Incubadora Parque TEC, 2010, p.56).

Aunado al comentario anterior, el marco legal y regulatorio en el país no facilita la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos. Continúan existiendo serias dificultades en los procesos, la tramitología de formalización y la articulación interinstitucional en los diferentes niveles de la administración pública.

Si bien es cierto, a través de los años, el sector agropecuario y pesquero nacional ha estado acompañado por las instituciones estatales del ramo, en diversos ámbitos como la investigación, la extensión, disponibilidad de infraestructura y la comercialización, aún existen una serie de retos para poder incrementar y mantener la productividad, generar más exportaciones y contribuir al bienestar socioeconómico de la población productora a nivel nacional.

Parte de los desafíos que se enfrentan están relacionados con la resolución de cuellos de botella en los ámbitos de la infraestructura, la innovación, el acceso a los servicios financieros y seguros y la generación de valor agregado. El desarrollo integral del sector “(...) exige una mayor coordinación y articulación entre las instituciones, mejora continua de los productos y servicios, una reducción en los procesos y simplificación de trámites”. (MAG, 2018, pág. 4).

Desde hace varias décadas las exportaciones del país se concentran en los denominados productos tradicionales de exportación, tales como el café, el banano y el azúcar. Más recientemente se incorporaron otros productos a la lista, como la palma aceitera y la piña, que se convirtió en el producto estrella. Este subsector ha estado dominado históricamente por grandes y medianos productores, en contrastación con los pequeños productores, quienes generalmente se dedican a los granos básicos y al cultivo de hortalizas para el consumo interno y con poco o nula participación en las cadenas de valor (MAG, 2018, pág. 4).

La situación de los pequeños productores nacionales a nivel rural, al igual que el resto de los productores en la región centroamericana, está marcada dentro de un contexto de inseguridad, lo que propicia una serie de obstáculos que hacen más complejo su desarrollo.

El estancamiento, la pobreza y el menor dinamismo del sector socio productivo en las zonas rurales se explica, entre otros factores, por la carencia de articulación con los mercados, los altos niveles de informalidad y la baja cobertura en el acceso al crédito que tienen muchas de las familias agricultoras en la ruralidad (FAO 2018d, citado en CEPAL *et al.*, 2019, p.62).

Según la FAO (2016, p.21-22), estas dificultades tienen que ver con:

- La utilización de prácticas poco tecnificadas de producción y aplicación limitada de buenas prácticas agrícolas, respetuosas con el medio ambiente.
- La falta de información y control sobre la rentabilidad de su producción.
- El desconocimiento de otros cultivos con potencial comercial.
- El escaso o nulo poder para negociar la producción, dado que usualmente no cuentan con información precisa y oportuna sobre los precios de mercado; en algunos casos, la baja calidad de su producto y las escasas alternativas de comercialización.
- El desconocimiento de las dinámicas del mercado: oferta y demanda.
- El uso de terrenos de pequeño tamaño, lo que impide alcanzar volúmenes significativos de producción de forma individual.
- El acceso limitado o nulo a fuentes de financiación.
- Y la poca conciencia de las ventajas de la asociatividad y escaso sentimiento de pertenencia a ese tipo de organización.

Ante este panorama, se hace necesario el replanteamiento del accionar público en torno a la diversificación de la producción nacional y cadenas de valor, a estrategias de comercialización tanto internas como externas, a la eliminación de barreras de distintos tipos y en todos los niveles y a la generación de condiciones que faciliten la vinculación y mantenimiento no solo del gran y mediano productor, sino también y especialmente, del pequeño productor local en el mercado nacional e internacional, lo que podría incidir en un mejoramiento de su calidad de vida.

De acuerdo con Guevara y Arce, en su investigación sobre la dinámica del sector exportador de Costa Rica, entre 1998 y 2017:

El aumento en el volumen y la variabilidad de los productos y servicios en la economía conducen a una mejora general en la calidad y el tamaño del mercado, también aumenta la probabilidad de una mayor profundización (supervivencia) del producto en consideración (margen intensivo). Todo esto sugiere que una estrategia de desarrollo basada en la diversificación de la estructura productiva -vía descubrimientos y su profundización- y el comercio internacional podría generar el impulso en la competitividad nacional que requiere la economía para fomentar un bienestar sostenible e inclusivo en su población. (2019, p. 15)

Algunas acciones sugeridas por CEPAL *et al.* (2019, p.69-71) que podrían mejorar las condiciones de exportación y que podrían ser gestionadas en el marco de políticas públicas y la coordinación público-privada son:

- La prioridad política al crecimiento de las exportaciones y a la participación de cadenas agroalimentarias de valor. En este sentido, se requieren articular esfuerzos interinstitucionales y la asignación de los recursos necesarios.
- Estudios especializados según mercado y producto, para el direccionamiento de los programas y recursos necesarios.
- Trabajar en la negociación y mejoramiento constante de las condiciones de acceso al mercado.
- Diseminación de la información y socialización del conocimiento, de forma tal que tenga utilidad práctica.
- Inteligencia de mercados y programas de promoción comercial son fundamentales. Generar apoyo a través de capacitación, asistencia técnica y construcción de capacidades para la exportación; así como actividades de promoción y estudios de mercado del sector.
- Fortalecimiento de las capacidades para el cumplimiento de estándares (inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal) es esencial.
- La implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción de los costos de comercio, para mejorar la competitividad de los productos de exportación, es esencial. En este sentido, se deben contemplar mejoras en la gestión aduanera, facilitación y agilización de trámites, aumento de la inversión pública y el mejoramiento de la coordinación interinstitucional.
- Esto debe comprender la mejora de la gestión aduanera y la facilitación y agilización de trámites, el aumento de la inversión pública y el mejoramiento de la coordinación interinstitucional.
- El mejoramiento de las capacidades institucionales del sector público, principalmente de los ministerios de agricultura y comercio y todas aquellas relacionadas con los procesos de comercialización del sector agro. Sumado a esto, es indispensable la coordinación con organizaciones especializadas del sector productivo.
- Respaldo de la cooperación internacional para la construcción de capacidades, la socialización de buenas prácticas, acceso a recursos financieros y fortalecimiento de la cultura exportadora.

A nivel mundial, los países altamente competitivos se caracterizan por la irrupción en los mercados con productos nuevos, en mayor volumen y con menor cantidad de trabas. En el caso de Costa Rica, Guevara y Arce (2019) sugieren una construcción del sector exportador en torno a "(...) un gran número de firmas pequeñas y altamente productivas que brinden productos y servicios únicos y novedosos, pero que a la vez se adapten a entornos cambiantes y más demandantes" (p.51).

2.1.2. Contexto Institucional

A manera de contextualización, es importante incorporar que el personal de COMEX, indican que el Programa DESCUBRE, se acuerpa en un modelo “Lean StartUp”; el cual consiste en una metodología que:

[...] propone el lanzamiento de los negocios desde un aprendizaje que se va validando a través de un circuito. Se inicia con la concepción de un producto o servicio, de forma experimental, en el que se mide su encaje en el mercado y la aceptación por parte de los clientes más interesados; de esa realimentación, se obtiene un aprendizaje que permite seguir desarrollando dicho producto o servicio de una forma iterativa, ya sea persistiendo en el incremento de las funcionalidades del servicio o producto, ya sea estableciendo una serie de cambios o pivotes que permitan su viabilidad, tras lo cual se logra un modelo de negocio que funcione, sin desperdiciar recursos. (Fernández y Fernández, 2018; p. 15).

Bajo dicha metodología, los productos del Programa llamados “Descubrimientos”, pueden variar constantemente, para mejorar o conllevar algún valor agregado incremental o intangible a ese producto o servicio inicialmente previsto. Esta característica es relevante a la hora de considerar la gestión del programa, la operativización de los diferentes descubrimientos, el establecimiento de buenas prácticas y las lecciones aprendidas, entre otras.

Se entiende que bajo un modelo Lean Start Up los emprendimientos surgen en cualquier momento y todos poseen características diferentes, por ejemplo: las condiciones para poder colocar en el mercado externo un producto como cacao son diferentes a las utilizadas para producir y exportar el camote naranja, donde varían aspectos como la cantidad de hectáreas destinadas a la siembra, los recursos financieros a utilizar, entre otros.

A raíz de lo anterior, es importante dejar evidencia de esta particularidad ya que ciertamente implica una dinámica en la que se brinda la oferta de bienes y servicios que el programa ofrece, y que determina la interacción entre la institucionalidad y la población beneficiaria. En suma, el enfoque de gestión del Programa debe ser analizado y valorado en función de dicho modelo “Lean Start Up”, razón por la cual esta intervención pública puede presentar, en su momento, ajustes en su operación para facilitar el alcance de los productos o servicios ofrecidos a los usuarios.

El Programa DESCUBRE fue planificado y puesto en marcha durante la Administración Alvarado Quesada, por lo que se incluyó como parte de las prioridades nacionales determinadas en el PNDIP, perteneciendo al Área Estratégica de Innovación, Competitividad y Productividad correspondiendo al Sector Comercio Exterior. En octubre 2018 se encontraba en su fase de diseño y en el 2019 inició su fase de implementación.

Surge como una alianza público-privada gestionada de forma conjunta por COMEX, PROCOMER y MAG, enfocada en promover el crecimiento de la productividad y el empleo. El Programa tiene como misión “revalorizar la agricultura y la pesca como actividades sostenibles para aumentar el bienestar de las familias, así como la superación de las desigualdades entre el campo y la ciudad.” (COMEX, 2019a, p.3)

El principal servicio que brinda el Programa es el “descubrimiento” de nuevos productos, mercados, y servicios que son puestos a disposición de productores (población beneficiaria), con el fin de brindar la posibilidad de generar ingresos en diferentes zonas agrícolas del país, especialmente, las zonas rurales.

Además, el Programa también “(...) busca identificar inversionistas que estén interesados en alguno de los descubrimientos identificados y que requieran capital social o aporte de algún tipo” (COMEX, 2019a, p.3). Con todo esto, se espera mejorar el bienestar de los habitantes que se dedican a la agricultura y la pesca mediante el incremento de su productividad. Su visión de un sector agropecuario sostenible se fundamenta en tres dimensiones: económica, social y ambiental.

Su articulación se concreta en cuatro plataformas, que se encuentran bajo la dirección del Consejo de Ministros y el Consejo Asesor:

Figura 5. Plataformas del ciclo de vida de un descubrimiento



Fuente: Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE.

- **Plataforma de prospección:** su objetivo es determinar las actividades con potencial exportador en mercados internacionales, es decir, identificar la ventaja comparativa del producto bajo análisis. La lideran la Dirección de Exportaciones, las Oficinas de Promoción Comercial y la Dirección de Inteligencia Comercial de la Promotora de Comercio Exterior. Además, CINDE realiza una labor constante de prospección de empresas interesadas en invertir en el país. La plataforma recibe apoyo de instituciones del sector agropecuario y de centros de investigación de distintas universidades.
- **Plataforma para innovación y desarrollo:** articula y da apoyo en materia de procesos de emprendimiento e innovación a productos o actividades que se categorizan como incipientes. PROCOMER, INTA y la Academia se involucran en esta plataforma para identificar en el producto aspectos de prototipado, incubación, aceleración y retos.
- **Plataforma de inversión:** desde acá se articula con los actores del ecosistema de financiamiento e inversión para atraer capital y resolver las fallas de mercado que impiden el flujo de mayores recursos a las actividades agropecuarias y de pesca. Participan complementariamente CINDE y PROCOMER quienes tienen el *Know How* respecto de la búsqueda de financiamiento para empresas exportadoras. El fin es establecer un Fondo Nacional de Inversión para financiar los descubrimientos.
- **Plataforma de proyectos:** establece grupos de trabajo interinstitucionales, en el que se asigna un gerente o líder de descubrimiento que apoya en el análisis de la cadena de valor y determina los cuellos de botella o problemas de coordinación que deben ser resueltos. Como producto de esta plataforma, nace el "llave en mano", que corresponde a una estructuración de los descubrimientos como paquetes completos listos para ser diseminados y utilizados por productores.

Existe la posibilidad que por sus características, un descubrimiento no requiera de ser analizado por todas las cuatro plataformas, sino por menos. Adicionalmente, todos los descubrimientos deben formar parte de un portafolio integral que incluye la documentación de la ficha técnica y la hoja de ruta de los productos que permite identificar el flujo con el que se desarrolla cada uno de ellos; esta información debe actualizarse de forma constante.

2.2 Marco Normativo

El marco normativo del Programa DESCUBRE está sustentado en función de dos niveles: el primero refiere a los instrumentos de carácter nacional, es decir, aquellas normativas que regulan al sector agrícola y pesquero y el segundo, a nivel institucional, el cual corresponde a documentos base normativos que el COMEX ha generado para poner a funcionar el programa e incorporarlo a sus procesos internos de trabajo. El siguiente cuadro resume el marco normativo de DESCUBRE:

Cuadro 7. Marco normativo del programa DESCUBRE

Nivel normativo	Documento normativo	Contenido relacionado al Programa DESCUBRE
Nacional	Ley 7638: Creación del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.	Capítulo I: artículo 2; inciso a) Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera incluso la relacionada con Centroamérica. Capítulo II: artículo 8; incisos a) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. b) Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos. f) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientados a brindarle información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales.
	Ley 8262: Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas.	Artículo 4: Créase el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa (Consejo Asesor PYME) como órgano asesor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); integrado de la siguiente manera: b) el ministro de Comercio Exterior o en ausencia el Viceministro, e) el gerente general de la Promotora del Comercio Exterior.
	Decreto 40863-MAG: Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Artículo 2: inciso 1) Mejorar las capacidades competitivas de las familias rurales de pequeños y medianos productores agropecuarios, la juventud rural y sus organizaciones, mediante la mejora en la productividad, el conocimiento y transferencia tecnológica, la diversificación productiva, el fortalecimiento agro empresarial, que posibilite su articulación a los mercados externos e internos y aumentar el acceso, uso y control de los recursos y servicios para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales.
	Política Nacional de Producción y Consumo sostenible 2018-2030.	Eje estratégico: Producción sostenible. Objetivo: Impulsar la transformación del sector productivo hacia patrones más sostenibles de producción, donde se genere valor agregado ambiental, económico y social en los bienes y servicios brindados, con el fin de mejorar la eco-competitividad del sector, la calidad del ambiente y las condiciones de vida de la población.
	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022:	Meta en el área estratégica de Innovación, Competitividad y Productividad: desarrollar nuevas actividades para la exportación a través de una plataforma colaborativa de prospección.
Institucional	PEI COMEX 2018-2022	Su quinto objetivo general plantea: “Contribuir a la transformación productiva, con énfasis en nuevas actividades y mercados mediante DESCUBRE”, mientras que el séptimo objetivo específico establece “desarrollar cuarenta nuevas actividades para la exportación a través de DESCUBRE, una plataforma colaborativa de prospección de ventajas comparativas”.

Fuente: Elaboración con base en: Ley 7638, Ley 8262, Decreto 40863-MAG, Política Nacional de Producción y Consumo sostenible 2018-2030, Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, PEI COMEX 2018-2022.

2.3 Problemática que da origen al Programa DESCUBRE

La agricultura costarricense presenta problemas desde hace varias décadas: costas y fronteras con alta pobreza y desempleo, baja productividad, afectación de cultivos por el cambio climático y fallas de mercado importantes (Umaña, 2020, p. 6).

Según datos del Programa, el 27% de la población costarricense vive en zonas rurales; además, se estima que el sector agropecuario emplea el 12% de la fuerza laboral en el país, de la cual, la gran mayoría se ubica en dichas zonas que, a su vez, tienen un menor nivel de desarrollo relativo; esto conlleva a que el sector agropecuario se constituya como la principal fuente de empleo en la ruralidad (COMEX, 2019b, p.4). Ante esta problemática se visualiza a la agricultura como una alternativa para lograr ese nivel de desarrollo, pero no puede plantearse que la solución al problema que enfrenta la agricultura sea producir lo mismo.

Se plantea, por lo tanto, que la diversificación de la productividad en la agricultura es un aspecto clave para mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones más empobrecidas, especialmente en zonas rurales y costeras. Sin embargo, para lograrlo, deben considerarse que: la productividad no depende solo de cómo se hacen las cosas, sino también del tipo de cosas que se hacen; una productividad exitosa apunta a una mayor diversificación y complejidad de lo que se hace; la tasa de retorno de las inversiones es medular para incrementar el ingreso de las personas.

El Programa DESCUBRE busca aportar en la diversificación la productividad, enfocándose en resolver dos fallas de mercado relacionadas con la apropiabilidad (dilema del pionero) y coordinación (dilema del huevo o gallina) que afectan desproporcionadamente a la agricultura, la ganadería y la pesca. Estas fallas de mercado resultan en menor oferta de innovación, baja productividad y pocos recursos de inversión en zonas rurales (COMEX, 2019a, p.3).

El dilema del pionero plantea que quien realiza una actividad productiva y desea obtener mejores réditos de su actividad, tiene dos vías para hacerlo: ser más eficiente en lo que hace o ser más eficiente haciendo una cosa distinta. Cambiar su actividad productiva, le implica al productor incurrir en riesgos, inversiones, búsqueda de mucha información, lo cual genera incertidumbre y desalienta al pionero, desincentivando la innovación relativa en la agricultura y esto se traduce en menos productos nuevos. Se plantea entonces que la solución sea que el Estado sea el pionero e “investigue, analice y luego lo ponga a disposición de todos, que no haya un poniente privado en el medio” (Informante G, comunicación personal, 12 de junio de 2020).

Por otra parte, la falla de mercado relacionada con la coordinación (dilema del huevo o gallina) implica que una actividad productiva nueva, para que se materialice, enfrenta una serie de retos que debe ir superando: identificación de proveedores de insumos especializados, recursos humanos capacitados, aprobación de permisos sanitarios, solución de problemas de logística de transporte, acceso a mercados internacionales, entre otros. Estos retos deben ser superados en conjunto por diferentes instituciones para ofrecer un acompañamiento institucional a quien emprende.

La diversificación de la productividad pasa, por tanto, por generar soluciones institucionales que permitan fluidez en el desarrollo de nuevas actividades, pero al mismo tiempo, identificar cuáles son esas nuevas actividades con la capacidad de diversificar el sector agropecuario para obtener los mejores réditos para mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones que más lo necesitan.

Para lograr atender estas necesidades, DESCUBRE plantea esfuerzos interinstitucionales que permitan mejorar la coordinación con el fin de eliminar los cuellos de botella presentados durante el desarrollo de la nueva actividad e invertir en la investigación necesaria para generar descubrimientos. Lo anterior, por tanto es fundamental que “(...)el país invierta en la agricultura mediante una estrategia basada en el aumento de la productividad, la ventaja comparativa, la seguridad alimentaria de las familias, la utilización eficiente de los recursos públicos y la coherencia con el desarrollo sostenible” (COMEX, 2019b, p.4).

2.4 Objetivos de la intervención

El Plan para la Dirección del Programa (2019a, p. 3-4), establece los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Promover la transformación de la estructura productiva de las zonas rurales de Costa Rica.

Objetivos Específicos:

- Contribuir a la diversificación de la agricultura y la pesca mediante un proceso constante del descubrimiento de nuevas actividades y mercados para la exportación.
- Aumentar la “complejidad” de la producción, migrando hacia actividades que requieran mayores habilidades y conocimientos.
- Concertar la acción de COMEX, PROCOMER y MAG y demás instituciones del Estado.
- Promover mayores flujos de inversión a las zonas rurales.
- Aumentar las exportaciones.
- Contribuir a la disminución de la pobreza.

Para la consecución de estos objetivos, se requiere de la articulación de esfuerzos y el trabajo colaborativo de distintos actores como instituciones públicas, academia, expertos del sector agroexportador y sector privado.

2.5 Actores participantes en el Programa DESCUBRE

La dinámica que genera el programa DESCUBRE da lugar a la participación de diversos actores, entre los que sobresalen: Jerarcas o tomadores de decisión política (Consejo de Ministros), Líder del programa, Consejo Asesor DESCUBRE, Comité Técnico, empresas y productores nacionales.

El cuadro 8 muestra el papel que desempeña cada uno de estos actores:

Cuadro 8. Actores involucrados en la ejecución del programa

Tipo de Actor	Papel o rol que desempeña	Entidad
Consejo de Ministros	Tomadores de decisión política	Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Líder de Programa	Coordinador general del programa (figura asignada por el Consejo de Ministros para liderar al equipo responsable de alcanzar los objetivos del Programa)	COMEX
Consejo Asesor DESCUBRE	Brindar asesoría en temas relacionados con la ejecución del Programa	Representantes de: sector público, sector privado, academia y sociedad civil
Comité Técnico	Apoyo técnico en la ejecución del programa, enlaces institucionales, financiamiento	-COMEX -PROCOMER -MAG -CINDE -INA -BpD
Productores nacionales	Beneficiarios del Programa	-Productores independientes -Pequeñas y medianas empresas -Cámaras exportadoras -Exportadores, etc

Fuente: Mideplan (2020).

Adicionalmente, se destaca la participación de otros actores, que aunque no fue posible encontrar una clara referencia a funciones específicas en los documentos del programa, sí tienen un rol en su implementación, ya sea como representantes dentro del Consejo Asesor DESCUBRE o como parte de las instancias que apoyan el desarrollo de los descubrimientos. Esos actores son: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura-INCOPECA, Instituto de Desarrollo Rural (INDER), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), Universidad EARTH, el Centro Agronómico de Investigación Tropical y Enseñanza (CATIE), entre otros.

2.6 Lógica causal del Programa DESCUBRE

De forma conjunta, el Equipo Evaluador y los funcionarios de COMEX se dieron a la tarea de reconstruir la lógica causal del Programa DESCUBRE, mediante la elaboración de la cadena de resultados. Además, para dar mayor sustento a este proceso, se llevó a cabo revisión y análisis de documentación afín al Programa, de forma tal que facilitara la validez de la lógica causal.

La cadena de resultados es el

(...) medio para representar el orden o lógica secuencial que subyace en la teoría de la intervención, es decir, la definición sistemática y sintética de cómo se transforman los insumos y actividades en determinados productos, y en cómo éstos interactúan en la realidad para generar resultados a nivel de efectos e impactos (Mideplan, 2017b, p.13).

La cadena de resultados se elabora tomando en consideración la estructura y la dinámica que tiene y sigue el Programa DESCUBRE, por lo que está integrada de la siguiente manera:

- Inicialmente se consideran todos aquellos insumos de orden legal, financiero, humano, tecnológico y material necesarios para dinamizar el Programa. Luego aparecen las actividades, las cuales se cristalizan mediante la implementación de las plataformas del ciclo de vida de un Descubrimiento, a saber: plataforma de prospección, plataforma para innovación y desarrollo, plataforma de proyectos y plataforma de inversión.
- Posteriormente, se especifican los productos que se esperan obtener, en donde a diferencia de otras intervenciones públicas que ofrecen un producto específico a los beneficiarios, en el caso de DESCUBRE, estos son diversos y van desde el surgimiento de un nuevo producto, la ubicación de nuevos mercados hasta una innovación o la solución de un trámite.
- Surgen luego los efectos, los cuales no son más que los resultados esperados a corto y mediano plazo en ámbitos específicos como mayor inversión en zonas rurales y como corolario la generación de ingresos, entre otros. Finalmente, se presentan los impactos que se espera, a largo plazo, genere el Programa, por ejemplo, disminución de la pobreza.

La figura 6 muestra los diferentes eslabones que conforman esta cadena, según la reconstrucción realizada por el Equipo Técnico de esta evaluación.

Figura 6. Cadena de resultados del programa DESCUBRE



Fuente: Equipo técnico de la evaluación (2020).

3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

Este capítulo recopila los hallazgos encontrados durante este proceso evaluativo. Se realiza un ejercicio de triangulación de las fuentes utilizadas y las técnicas aplicadas considerando información primaria (entrevistas, grupos focales) e información obtenida de la revisión de fuentes secundarias.

3.1 ¿Cuál es el grado de pertinencia del diseño del Programa DESCUBRE respecto de las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, las políticas sectoriales y las nacionales?

Para dar respuesta a este interrogante se realizó un análisis del diseño del Programa y la normativa legal asociada, los planes y políticas nacionales vinculadas, los objetivos y estrategias institucionales, los aportes de los actores participantes en los grupos focales y entrevistas realizadas, así como la lógica causal de la intervención construida por equipo técnico en el marco de la evaluación.

3.1.1 Establecimiento claro de la necesidad y problemática que pretende atender el Programa

Como aspecto positivo, se identifica que el Programa es diseñado como respuesta a una necesidad imperante del subsector exportador costarricense: la reconfiguración o transformación de la estructura productiva nacional, ante los desafíos en materia de competitividad que representan los mercados internacionales en la actualidad. De acuerdo con Guevara y Arce (2019):

El país necesita adaptarse para triunfar, pero la escala de cambio requerida es importante. Un sector exportador constituido por un grupo cada vez más pequeño de grandes firmas con productividad decreciente o estancada y firmas difíciles de reemplazar, será un sector exportador cada vez más vulnerable en el futuro próximo. Los países altamente competitivos están irrumpiendo los mercados con nuevos productos, en mayor volumen y a mayor velocidad. El éxito del sector exportador costarricense deberá construirse alrededor de un gran número de firmas pequeñas y altamente productivas que brinden productos y servicios únicos y novedosos, pero que a la vez se adapten a entornos cambiantes y más demandantes (p. 50).

En términos de diseño programático, se identifica la existencia de documentos de programa que respaldan su constitución, los motivos que justifican su origen y la dirección que guiará su implementación, lo cual se constituye como una fortaleza, pues posibilita su análisis en materia de planificación y su encuadre en el marco institucional y nacional. No obstante, esta información no está presentada de forma consistente, encontrándose diferencias en forma y contenido.

Por ejemplo, el Plan para la Dirección del Programa establece como objetivo general “Promover la transformación de la estructura productiva de las zonas rurales de Costa Rica” (2019a, p.3); mientras que en el PNDIP se detalla que el objetivo del programa es a nivel de producto: “Desarrollar nuevas actividades para la exportación a través de una plataforma colaborativa de prospección” (p.141).

Por su parte, el Acta de Constitución del Programa establece que:

DESCUBRE es una política de desarrollo que busca transformar la estructura productiva de las zonas rurales del país, buscar resolver fallas de mercado y dignificar la agricultura costarricense, lo anterior por medio de diversificación, innovación, trabajo interinstitucional, gestión efectiva de los recursos y apoyo a la población que más lo necesita con la finalidad de incrementar la productividad y obtener mayor tasa de retorno de las inversiones al sector (p.4).

Estas diferencias con respecto a lo que plantea el programa se vieron reflejadas, además, en la multiplicidad y diversidad de respuestas obtenidas por parte de los actores consultados en las entrevistas y grupos focales al consultarles sobre la problemática que pretende atender el programa:

- (...) lo que se busca es abordar los retos del sector de manera integral y articulada, para identificar nuevos productos, nuevos mercados, nuevos procesos, que generen valor agregado desde el cultivo hasta la extracción de la semilla o producto, la incorporación de tecnología, el apoyo técnico en los cultivos, la reducción de la tramitología, aprovechamiento y optimización de los tratados internacionales,

es muy amplio, pero en general es: la atención al sector agrícola. (Informante E, comunicación personal, 21 de junio de 2020).

- “El aumento de la productividad es el cambio que buscamos” (Informante H, comunicación personal, 11 de junio de 2020).
- “Queremos erradicar la pobreza, queremos potenciar nuevas actividades económicas”. (Informante F, comunicación personal, 9 de junio de 2020).
- “A mí me parece que son dos componentes aquí: uno es el componente de ampliar la base de exportación y luego el componente de soporte de apoyo a las zonas rurales” (Grupo Focal 1, 16 de junio de 2020).

3.1.2 Identificación y caracterización de la población objetivo

Otro aspecto importante para determinar la pertinencia del diseño refiere a la delimitación y caracterización de la población objetivo y la congruencia entre las necesidades de esta última y lo definido por el Programa. Sobre este tema, la contraparte institucional de esta evaluación aclara que la población objetivo son “actores del sector agropecuario con potencial exportador”; sin embargo, esta información no fue posible identificarla con tal claridad dentro del documento de Programa (Plan para la Dirección del Programa), pues no incluye este dato. Por otra parte, el Acta de Constitución de DESCUBRE, sí establece una serie de actores como “beneficiarios⁵” de la intervención: productores locales, inversionistas, funcionarios, PYME, proveedores, academia, entes gubernamentales, cámaras, Organizaciones no Gubernamentales [ONG] y sociedad civil (p.3).

Como se observa, según el acta de constitución, la población objetivo es inclusive más amplia de la que mencionan las personas funcionarias COMEX, planteando la incógnita sobre las características específicas que deben cumplir estos actores para ser parte de DESCUBRE, por ejemplo: ¿qué tipo de ONG pueden ser partícipes del programa?, ¿cuál es el beneficio que reciben las personas funcionarias? ¿Qué características deben cumplir las PYME para ser parte de DESCUBRE?

Por otra parte, en la consulta realizada a los distintos actores que participaron de la evaluación, no se logró determinar un consenso en torno a dicha población y más bien hacen referencia a la población objetivo en términos muy generales:

- “Los productores”. (Informantes B y N, comunicación personal, 9 y 29 de junio de 2020).
- “Cualquier productor que quiera meterse en eso (...) o cualquier inversionista que hoy no es productor, pero que tiene tierra y quiere meterse en esto (...) por las características del programa, no hay nadie que sea discriminado”. (Informante G, comunicación personal, 12 de junio de 2020).
- “Las empresas (...) tienen que ser al menos empresas formales con todos sus requisitos, por lo menos para el acceso a fondos no reembolsables”. (Informantes C y P, comunicación personal, 15 de junio del 2020)
- “(...) debe ser un programa que genere opciones para cualquier productor, pero yo sí creo que debemos específicamente enfocarnos en aquellos productores a quienes la apertura ha dejado rezagados”. (Grupo focal 1, 16 de junio de 2020).

En el caso de las convocatorias realizadas para Capital Semilla y Servicios de Desarrollo Empresarial, tanto en su primera como segunda edición, sí es posible identificar la población a la cual se dirigen y su correspondiente caracterización: pequeños productores agropecuarios y micro y pequeñas empresas con potencial exportador, con fundamento en el Reglamento a la Ley 8262 del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (artículo 3, inciso g) y en el Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería;

⁵ Respecto de población beneficiaria y población objetivo, en términos teóricos, no es lo mismo: la población objetivo es aquel universo de personas a los cuales se dirige el programa, mientras que la población beneficiaria son aquellas personas que terminan finalmente recibiendo los bienes y servicios brindados, es decir, una intervención, por diferentes razones, puede dirigirse a una población específica, pero puede terminar brindando los servicios ya sea a esa misma población o a otra distinta.

adicional se incluyen una serie de requisitos preestablecidos, tales como estar inscritos ante el Ministerio de Hacienda y la CCSS como patronos o trabajadores independientes, estar al día con el Ministerio de Salud en materia de permisos de funcionamiento o patentes municipales y haber realizado el Diagnóstico Único Exportador de PROCOMER”, además de ser exportador o tener potencial para exportar.

Esto da cuenta de un requerimiento específico para participar de DESCUBRE, en las dos actividades previamente especificadas: su constitución formal como sujeto o empresa dedicada al sector productivo en cuestión. Esto evidencia la existencia de una brecha entre la población que establece el Programa como beneficiaria, es la que identifican los actores consultados y la que está siendo actualmente beneficiada a través de los fondos de Capital Semilla y los Servicios de Desarrollo Empresarial que ofrece el Programa.

Lo anterior pone de reflejo uno de los hallazgos más importantes en torno a la valoración de la pertinencia del diseño y es que no todos los actores claves de la intervención participaron en el diseño y la planificación del Programa, con lo que no se estableció de forma clara y oportuna la población objetivo ni las necesidades de esta en conjunto. Sin embargo, sí se valora como positivo la incorporación de estos actores en la ejecución de la intervención, pues es un aspecto pertinente para solucionar la problemática de la intervención relacionada con las trabas de coordinación.

3.1.3 Congruencia entre los objetivos del Programa y las necesidades de la población objetivo y el problema identificado

En materia de la estructura lógica del Programa se reconocen algunas deficiencias, principalmente en lo relativo al planteamiento de objetivos que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporales. El diseño de un objetivo general, en esencia, debe responder qué es lo que se busca, para qué (razón de ser) y cómo se pretende conseguir.

Si se considera el objetivo general oficial establecido en el Plan para la Dirección del Programa “Transformar la estructura productiva de las zonas rurales de Costa Rica” (p.3), se corrobora que este únicamente contempla el qué, pero no responde para qué se hace, ni el cómo se conseguirá.

Este mismo documento establece como objetivos específicos los siguientes:

- Contribuir a la diversificación de la agricultura y la pesca mediante un proceso constante del descubrimiento de nuevas actividades y mercados para la exportación.
- Aumentar la “complejidad” de la producción, migrando hacia actividades que requieran mayores habilidades y conocimientos.
- Concertar la acción de COMEX, PROCOMER y MAG y demás instituciones del Estado.
- Promover mayores flujos de inversión a las zonas rurales.
- Aumentar las exportaciones.
- Contribuir a la disminución de la pobreza.

Los últimos dos objetivos específicos no se incluyen dentro del Acta de Constitución del Programa; al respecto la contraparte institucional aclaró al equipo evaluador que dichos objetivos fueron eliminados de la planificación del programa, aclaración que no se encontró en ninguno de los documentos revisados.

Los objetivos específicos, como parte de la estructura lógica de una intervención pública, responden al cómo se pretende conseguir el objetivo general y representan las acciones y productos que se estarán ejecutando para ello. En el caso de los establecidos por DESCUBRE, enunciados previamente, no se encontró evidencia de estos que sean medibles y necesitan estructura que permita identificar cómo se lograrán.

3.1.4 Congruencia de los objetivos y planteamiento del Programa con los objetivos institucionales, políticas país y metas del PND-IP 2019-202

Se corrobora que el Programa está alineado con lo establecido en el artículo 8, inciso f de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica 7638, relativo a los objetivos y fines de esta última:

f) Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. Apoyar a la PYME exportadora y con potencial exportador, por medio de programas orientados a brindar información, capacitación y promoción comercial para facilitar su acceso a los mercados internacionales.

Asimismo, se constata que DESCUBRE se encuentra incorporado como una intervención estratégica de COMEX y PROCOMER en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022, específicamente en el Área Estratégica de Innovación, Competitividad y Productividad, en el sector Comercio Exterior y establece como indicador el número de nuevas actividades de exportación desarrolladas, con una meta de 40 nuevas actividades en el período, entendiéndose estas últimas como nuevos productos, servicios o mercados de destinos (p.141).

Figura 7. Compromisos DESCUBRE dentro del PND

Intervención estratégica	Objetivo	Indicador	Linea base(2017)	Meta del período	Estimación Presupuestaria en millones €, fuente de financiamiento y programa presupuestario	Responsable ejecutor
Proyecto Descubre.	Desarrollar nuevas actividades para la exportación a través de una plataforma colaborativa de prospección ¹⁴ .	Número de nuevas actividades de exportación desarrolladas.	2017: No aplica	2019-2022: 40 2019: 10 2020: 10 2021: 10 2022: 10	2019-2022: 3.315,78 Presupuesto Nacional: 2.363,84 Programa 796-Política Comercial Externa: 1.602,28 Programa 792-Actividades Centrales: 761,56 Convenio COMEX-PROCOMER: 951,94	Ministerio de Comercio Exterior, Ministra Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), Gerente General

Fuente: PNDIP 2019-2022 del Bicentenario, p. 141

De igual forma, se corrobora que existe concordancia entre lo estipulado en el PNDIP y la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) 2019 de COMEX, la cual establece como objetivo de área “Proponer y coordinar políticas para el fomento de la innovación como medio para revitalizar la productividad nacional y la generación del empleo de calidad en el ámbito central, regional e internacional, así como la transferencia de conocimiento” y cuyo producto final esperado de DESCUBRE está asociado al servicio de promoción de exportaciones de bienes y servicios y a la atracción de inversión, con la sociedad civil, el sector público y privado como población meta.

Llama la atención que, en los documentos del Acta de Constitución y en el Plan de Dirección del Programa se establezca DESCUBRE como una alianza público-privada, bajo la tutela de COMEX, MAG y PROCOMER. Sin embargo, esta alianza no se ve reflejada de manera explícita en la documentación de planificación revisada del MAG, en lo que refiere al período 2019-2022 ni se hallaron metas e indicadores sobre DESCUBRE en los instrumentos de planificación institucional del MAG. Tampoco se refleja su responsabilidad como contraparte institucional en el PNDIP.

CONCLUSIÓN

Fue posible encontrar un alto grado de pertinencia de la planificación del programa con respecto a las políticas nacionales, sectoriales e institucionales relacionadas con comercio exterior. Existe un marco normativo que le da sustento a la propuesta que realiza DESCUBRE.

A pesar de que el programa es pertinente con la problemática que pretende resolver, no es posible establecer una trazabilidad directa con el diagnóstico de necesidades de la población meta: a pesar de existir un diagnóstico entregado a este equipo evaluador, el documento de programa y demás documentos de planificación revisados no hacen referencia alguna a dicho estudio. Por su parte, las personas consultadas no tienen un criterio homogéneo sobre la problemática, una percepción que, aunque muy cercana a lo planteada en la planificación, contienen ciertos matices que no van en línea con el documento de diagnóstico de necesidades entregado. Esto posiblemente está relacionado con su no participación en la planificación.

El programa pierde pertinencia al no caracterizar propiamente a la población meta del programa: no se explica a quién va exclusivamente focalizado DESCUBRE y cuando se realiza la consulta a los diferentes actores involucrados en la planificación (líder, consejo ministerial), mencionan que es el productor nacional (sin restricción), cuando el documento de programa es claro en que debe enfocarse las acciones hacia zonas rurales y costeras en vulnerabilidad.

En términos de estructura programática, el programa a pesar de ser pertinente con los objetivos, los mismos no siempre se presentan de forma homogénea en los documentos y necesitan operacionalizarse para aclarar la forma de medirlos para alcanzar su cumplimiento.

3.2 ¿Cuál es el grado de coherencia interna de la teoría del programa?

Una articulación lógica de la Teoría del programa, también llamada Teoría de la Intervención, debe permitir comprender a cabalidad cuál es el funcionamiento de la intervención sobre la cual hace referencia. Ya en páginas anteriores se hizo referencia al concepto de TI. Sin embargo, en virtud del contenido de este apartado, es importante señalar que “(...)expresa una noción de la estructura, las funciones y los procedimientos apropiados para alcanzar sus metas.” (Mideplan, 2017 b, pág. 6).

Su coherencia, viene marcada por la racionalidad y clara causalidad, que permita identificar, en el caso de una evaluación de diseño, si es congruente que una intervención funcione y cumpla sus objetivos, siguiendo la planificación propuesta.

Es en el documento de Programa donde se concreta la planificación, donde se especifica, como mínimo, el contexto general de la intervención, problema o necesidad que origina la intervención, sus objetivos, actores claves de la intervención, lógica causal de la intervención y factores externos (que fomentan u obstaculizan la solución del problema, así como metas e indicadores (Mideplan, 2017b, pág. 8). El resultado final de la descripción de la teoría del programa es un estado detallado y completo de la intervención como planificada.

Siguiendo los principios de transparencia, el documento de Programa es el que debe difundirse a todas las contrapartes institucionales, a los medios de comunicación para dar a conocer la intervención pública y a la población meta. Si cuenta con todos los elementos de planificación, permite una mejor comprensión de la intervención para con la ciudadanía y todos los actores involucrados.

De acuerdo con los aspectos antes mencionados, es que se realiza la valoración de los diferentes temas de análisis incluidos dentro de la matriz de evaluación para dar respuesta a la pregunta de evaluación antes planteada.

3.2.1 Formalización de la intervención

Para este caso, la formalización de DESCUBRE debía contemplar si las acciones del Programa estaban debidamente consideradas en la planificación institucional de las instancias que lo ejecutan. Este fue un hallazgo positivo, puesto que las entidades que aparecen como ejecutoras en el *Plan para la Dirección del*

Programa DESCUBRE (COMEX, PROCOMER y MAG) hacen alguna referencia a la intervención en sus documentos de planificación institucional. A continuación, se resume la información encontrada:

Cuadro 9. Presencia del Programa en documentos de planificación institucional

Institución	Documento de planificación	Línea de acción relacionada
COMEX	PNDIP del Bicentenario	DESCUBRE fue incluido como parte de las intervenciones priorizadas por el sector comercio exterior. Si bien este no es un documento de planificación de esta entidad, COMEX sí tiene MAPP asociadas al Programa donde se incluye lo consignado en el PNDIP.
	Plan Estratégico Institucional 2018-2022	Se incluye como parte de los objetivos generales y específicos de la institución, para el período.
PROCOMER	Plan Estratégico PROCOMER: Estrategia 2019-2022	DESCUBRE aparece como parte del Pilar 3.6.1 "Creación de nueva oferta exportable".
MAG	Plan Operativo Institucional 2019	Si bien en ninguno de estos documentos se hace una referencia directa a DESCUBRE, sí hay una referencia indirecta al mencionar, en todos los casos, los Lineamientos de política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural. Especialmente lo correspondiente al Eje 1, línea de acción estratégica 1: Potenciación de la oferta exportable: "Incremento en la colocación de la oferta exportable del agro en los mercados internacionales, por medio de una mayor articulación con COMEX, PROCOMER y el sector productivo nacional".
	Plan Operativo Institucional 2020	
	Plan de Intervenciones Estratégicas 2019-2022	

Fuente: Mideplan (2020).

La presencia de DESCUBRE en la planificación de las instituciones, significa un compromiso que se asume de colaborar activamente en el Programa mediante la inclusión de las acciones del Programa en su quehacer anual, cumpliendo con las responsabilidades asignadas que les permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Debe consignarse que en el caso del MAG, si bien hay una referencia indirecta a DESCUBRE, el Programa no aparece mencionado, esto implica que no sean claras las responsabilidades o presupuesto específico a las cuales se compromete esta institución dentro de su planificación. Como dato adicional, el MAG no aparece como entidad ejecutora de la intervención DESCUBRE dentro del PNDIP del Bicentenario. En este sentido, una de las personas entrevistadas aclara que:

El aporte del MAG es en especie (...) acompañamiento técnico, la experiencia del personal, la capacidad instalada que es muy superior a la de COMEX y PROCOMER a nivel territorial. Si bien no hay una partida de recursos dirigida a DESCUBRE, el Programa está para ser atendido dentro de las actividades ordinarias. (Informante 1, comunicación personal, 26 de mayo del 2020).

En línea con lo anterior, sí es posible encontrar referencia al Programa en los informes de rendición de cuentas de los jefes. Así se consigna en el informe de gestión de 2019 del Ex viceministro Bernardo Jaén Hernández.

3.2.2 Claridad de la Teoría del programa

Según la información documental brindada por el personal de COMEX, sí existe un documento de Programa denominado *Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE* el cual, en catorce páginas, incluye los siguientes aspectos:

1. Datos generales del Programa.
2. Descripción del Programa.
3. Objetivos del Programa.
4. Normativa del Programa.
5. Metodología del Programa.
6. Cartera de proyectos.
7. Exclusiones del Programa.

Aunque el *Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE* no hace referencia a otros insumos que deban revisarse para comprender las implicaciones de la intervención (ya sean anexos o material de referencia), se identificaron otros documentos con información relevantes sobre su planificación:

- Acta de constitución del Programa DESCUBRE: además de los aspectos que incluye el documento de Programa, también se consideran temas de presupuesto, cronograma con hitos del Programa, riesgos y nombres del personal asignado.
- Matriz de interesados: documento de Excel, donde se determinan los tipos de actores involucrados en el Programa, tanto internos como externos, explicando las funciones que les fueron asignadas. Incluye los nombres de las instituciones y sus representantes, así como roles y funciones de todos los involucrados en el Programa.
- Resumen ejecutivo DESCUBRE: este documento incluye la selección de los primeros cincuenta productos que formarán parte del Programa, debido a su potencial de desarrollo para la exportación.
- Dinámica del sector exportador de Costa Rica 1998 – 2017: incluye datos relevantes sobre el estado de la exportación en Costa Rica.
- MAPP 2019 y 2020.
- PNDIP 2019-2022 del Bicentenario.

Adicionalmente, se contó con el insumo de la cadena de resultados. Sin embargo, la misma responde a un ejercicio de reconstrucción realizado por el equipo técnico de esta evaluación, con la finalidad de aclarar la lógica de funcionamiento de la intervención, por lo que solo es conocida por los funcionarios de COMEX no así por el resto de actores y no se constituye como parte de los documentos oficiales de planificación.

Sin duda, un hallazgo positivo es el hecho de encontrar un documento de Programa, que resume aspectos explicativos de la intervención DESCUBRE. Asimismo, es positivo que muchos de los aspectos faltantes como actores y funciones, presupuesto, cronograma de funcionamiento y personal asignado, pueda ubicarse en otros documentos y no se encuentran por completo ausentes de la planificación.

Antes de realizar un análisis de la coherencia de la teoría de la intervención, se procedió a identificar los elementos de planificación existentes, señalando su presencia o ausencia dentro de los documentos disponibles.

Cuadro 10. Hallazgos sobre presencia y ausencia de aspectos de planificación

Aspectos de planificación.	Documento: Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE	Observaciones
Diagnóstico (identificación de la problemática a atender)	Presente de forma parcial	Datos del diagnóstico no se encuentran presentes en los documentos de planificación. Únicamente es posible encontrar una descripción breve de la problemática en la sección de "Descripción del programa". Existe un documento llamado Dinámica del sector exportador de Costa Rica 1998 - 2017, donde se presentan desafíos enfrentados el país en materia de exportación durante los últimos años y se pone en perspectiva la necesidad de hacer transformaciones importantes en la productividad nacional, para mantener el balance y la competitividad a nivel internacional. Se desconoce si este documento fue elaborado por investigadores del INCAE a solicitud de COMEX o si este último lo utilizó simplemente como referencia, debido a que no es trazable con los documentos de planificación revisados.
Caracterización de la población meta (focalización)	Ausente	No indica población meta, tampoco se caracteriza la misma ⁶ . Sin embargo, en el documento Acta de constitución del programa, se enlistan una serie de actores identificados como "Beneficiarios del programa".

⁶ Únicamente puede inferirse a partir de algunas frases como: "(...) quienes se dedican a la agricultura" (pág. 3); "(...)bienestar de las familias" (pág. 3)

Aspectos de planificación.	Documento: Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE	Observaciones
Objetivos del programa	Presente	El documento del programa incluye un objetivo general y seis objetivos específicos.
Insumos necesarios (presupuesto, recurso humano, normativa)	Presente	El documento del programa, incluye la normativa a la que se vincula el programa, pero no es específico con respecto a temas financieros o de presupuesto necesarios para su ejecución, ni a las necesidades de capital humano; únicamente indica que “deben asignarse los recursos necesarios para cumplir los objetivos” (pág. 5) Datos de presupuesto se encontraron en el Acta de constitución del Programa, así como una lista más amplia de “Personal y recursos pre asignados”. El presupuesto también lo incluyen las MAPP’s y el PNDIP.
Mapa o matriz de actores	Presente de forma parcial	El documento del programa incluye explicación respecto de tres grupos de actores (Consejo de Ministros, Consejo de Asesores y Líder de programa) y sus funciones, pero no es exhaustivo con respecto a los demás actores involucrados. El documento Matriz de Interesados, da nombres roles y funciones de los demás involucrados en el programa.
Lógica causal, o de funcionamiento ⁷	Presente de forma parcial	No hay una lógica causal explícita construida desde la planificación del Programa. Se pudieron identificar elementos sobre los cuales es posible reconstruirla y analizar su coherencia.
Metas e indicadores asociados a los objetivos y fines del programa.	Ausente	No fue posible identificar metas e indicadores para el programa, más allá de un indicador y su meta (con no aplica) a nivel de producto. Esta información se encontró en el PNDIP del Bicentenario y en las MAPP 2019 y 2020. También, el Acta de constitución del programa, contiene información de indicadores relacionados con los objetivos del programa, más los propuestos se ofrecen a nivel de actividades, para lo cual tampoco se encontró evidencia de cómo se planificó su seguimiento.

Fuente: Mideplan (2020).

Ahora bien, es a partir de la presencia o ausencia de los elementos de planificación, que se realiza el análisis a continuación, el cual da cuenta de la coherencia interna de los elementos medulares de la planificación para el planteamiento de la lógica causal.

Problemática: la problemática se encuentra en los documentos del programa y aunque podría ampliarse más, ciertamente revisar el documento de Dinámica del sector exportador, brinda especificaciones sobre la diversificación de la economía y la necesidad de ampliar la base de nuevos productos exportables.

Insumos: de acuerdo con el PNDIP y el Acta de constitución, el programa tiene un presupuesto estimado de 3.315,78 millones de colones, que deben desglosarse durante los cuatros años del cuatrienio de esta administración de gobierno. Además, según el desglose incluido en el Acta de constitución, no se está incluyendo en dicha cifra, el apoyo financiero que se recibe de Banca para el Desarrollo con lo cual se financian actividades como el Concurso Capital Semilla.

Parece suficiente contar con más de 800 millones de colones anuales para la implementación del programa, considerando la meta incluida en el PNDIP de impulsar al menos diez descubrimientos anuales (cuarenta en total para los cuatro años de gobierno). Sin embargo, el personal de COMEX aclara que “DESCUBRE no tiene presupuesto propio”, es decir, el insumo financiero marcado en los documentos no es tal y responde más bien a un conteo equivalente a los recursos de varias instituciones para ejecutar el programa (económicos, humanos, tecnológicos, etc.).

⁷ Generalmente, este aspecto puede encontrarse en forma de marco lógico o cadena de resultados. Esto incluye, como mínimo, actividades, identificación de productos o entregables, efectos e impactos (cambios a corto o mediano plazo).

Es posible que, debido a la falta de presupuesto propio, varias de las personas consultadas en el trabajo de campo tuvieran una percepción de que los recursos planificados son insuficientes siendo que, con más recursos, podrían implementar el programa de una mejor manera, de lo contrario, habría que ajustar las expectativas planteadas. Por otra parte, aunque en menor cantidad, sí hay personas que consideran que el programa tiene recursos suficientes, pues plantea aprovechar al máximo lo dispuesto el diseño del programa. La siguiente figura muestra esta contraposición de percepciones:

Figura 8. Percepción de las personas consultadas sobre los recursos del programa



Fuente: Mideplan (2020).

Respecto del capital humano, según el Acta de constitución existen catorce personas funcionarias públicas para colaborar en la implementación además del líder de programa. Sin embargo, para este personal no se aclara cuáles serán sus tareas específicas y responsabilidades ni el tiempo que podrán dedicarle a DESCUBRE, las cuales solo pudieron encontrarse de forma general dentro del *Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE* y para la institución que representan.

Sobre el mismo tema, se constata una nota al pie dentro del apartado de "personal y recursos asignados" en el Acta de constitución donde se menciona "Los funcionarios indicados en el apartado 11, colaboran en el desarrollo del proyecto como actividades de recargo en sus funciones ordinarias" (COMEX, 2019b2019, p. 8). Con esta cita se infiere que no existe una persona cuyas tareas sean exclusivas al programa, lo cual puede implicar que algunas acciones pueden quedarse sin ejecutar por falta de claridad en las responsabilidades y de tiempo de las personas asignadas. Al respecto, uno de los actores clave menciona:

En el diseño y la ejecución inicial hubo recurso humano suficiente para hacer el programa. Ya luego cuando se inicia con el programa se percibe que el programa requiere más gente. Hoy está Noelia acompañada de un funcionario del MAG y un funcionario de PROCOMER, pero estas dos personas están con tiempo parcial para las labores de DESCUBRE. A tiempo completo están don Jaime Mora y Noelia Astorga, pero resulta que cada día salen nuevos productos y esta situación podría desbordarlos fácilmente. (Informante G, comunicación personal, 12 de junio de 2020).

Considerando que año tras año, se planifica aumentar la cantidad de descubrimientos a los cuales se debe brindar apoyo y realizar seguimiento, la ejecución de diferentes actividades (como Agrotransformación y Capital Semilla), la coordinación que debe realizarse con diferentes instituciones en el marco de la gobernanza DESCUBRE, así como las implicaciones de la rendición de cuentas, resulta necesario contar con personal a tiempo completo para el programa.

Actividades: el *Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE* no hace una referencia explícita a las actividades del programa, no obstante, incluye un apartado llamado "Cartera de proyectos". Al analizar dicha información es evidente que es aquí donde se concentra la gestión del programa. Esto también fue constatado por el EE al revisar la cadena de resultados reconstruida por para el ET de esta evaluación, corroborando que los proyectos y en especial lo correspondiente a las Plataformas, hacen referencia a las principales acciones en las que se concentra el programa para cumplir con la entrega de su producto principal: la generación de nuevos descubrimientos.

La información de estas plataformas ya se incluye en el capítulo 1 de este documento, por lo que no vamos a reproducir aquí nuevamente dicha información. A las plataformas se le suman otras actividades como Agrotransformación, Capital Semilla y la Estrategia de comunicación del programa. Sí es necesario recalcar, que estas actividades deben ser operacionalizadas para tener mapeado los pendientes, los plazos e identificar cuáles acciones se realizan de manera constante (como en el caso de las plataformas, la misma gobernanza y el mismo sitio web) y cuales son aspectos donde se realizan actividades puntuales como es el caso de la “Abangares cantón modelo”.

No se encontró evidencia de metas e indicadores para el seguimiento a actividades.

Productos: El documento de programa y el Acta de constitución es claro en mencionar cuál es el producto que brinda el programa: los descubrimientos que pueden darse “ya sea por medio de una idea, por una necesidad en el mercado o en la sociedad que busca ser solventada” (COMEX, 2019b, p.12). Estos pueden ser de distinta índole:

- Nuevos productos, nuevos mercados o la combinación de ambos.
- Solución logística.
- Gestión sanitaria.
- Certificaciones.
- Adición de un atributo social o ambiental.
- Procesos.
- Servicios.
- Una innovación, entre otros.

A pesar de la claridad del producto principal del programa en estos documentos e inclusive en la cadena de resultados reconstruida y considerando que quien hace uso de estos descubrimientos es el producto nacional, no queda claro en la planificación cuál es el bien o servicio que brinda el programa para la otra población beneficiaria distinta a productores y que el Acta identifica como Inversionistas, Funcionarios, Proveedores, Academia, Entes gubernamentales, Organizaciones no Gubernamentales y Sociedad Civil.

La lógica causal de un programa debe ser lo suficientemente clara para identificar los beneficios que se tienen planificados para la población, que por lo demás, estos últimos mencionados en el párrafo anterior, no tienen especificaciones o características que deben tener para ser parte de DESCUBRE. Esto puede llevar a confusiones sobre quién realmente puede beneficiarse del programa y cómo.

La cadena tampoco contempla otros productos, como lo devengado por el capital semilla, a una población que sí está especificada, no en los documentos del programa, pero sí en la información que maneja PROCOMER.

Resultados (efectos e impactos): en el caso de los resultados que pretende obtener el programa, es decir, efectos e impactos, esta evaluación encontró que los documentos no son explícitos con respecto a lo que se quiere alcanzar. Generalmente, la planificación del programa hace referencia directa hacia aquellos cambios que se pretenden lograr, además de también ser identificables dentro del objetivo general (impacto) y específicos (efectos) y siempre en coherencia con la problemática sobre la cual se pretende incidir.

En el caso de los efectos, calificados como los cambios a corto y mediano plazo ocasionados por los productos de la intervención en la población beneficiaria, los objetivos específicos no son claros al respecto, pues refieren a la diversificación de la agricultura, aumento en la complejidad de la producción y las acciones de coordinación entre instituciones, aspectos que pueden ser considerados, más bien, como cambios a largo plazo, a un nivel macro. Por tanto, cabe preguntarse, ¿qué cambio a corto y mediano plazo plantea el programa en la población beneficiada?

La cadena de resultados reconstruida deberá también dar cuenta del cambio en la problemática planteada (fallas de mercado) y la magnitud que pretenden lograr con respecto a esa problemática. El objetivo general sí hace referencia a aspectos de impacto, como lo es la transformación de la estructura productiva. Se deja por fuera otros impactos inicialmente planificados como aumento de las exportaciones y la contribución a la disminución de la pobreza, pues según COMEX, son impactos que fueron eliminados y de ahí que no

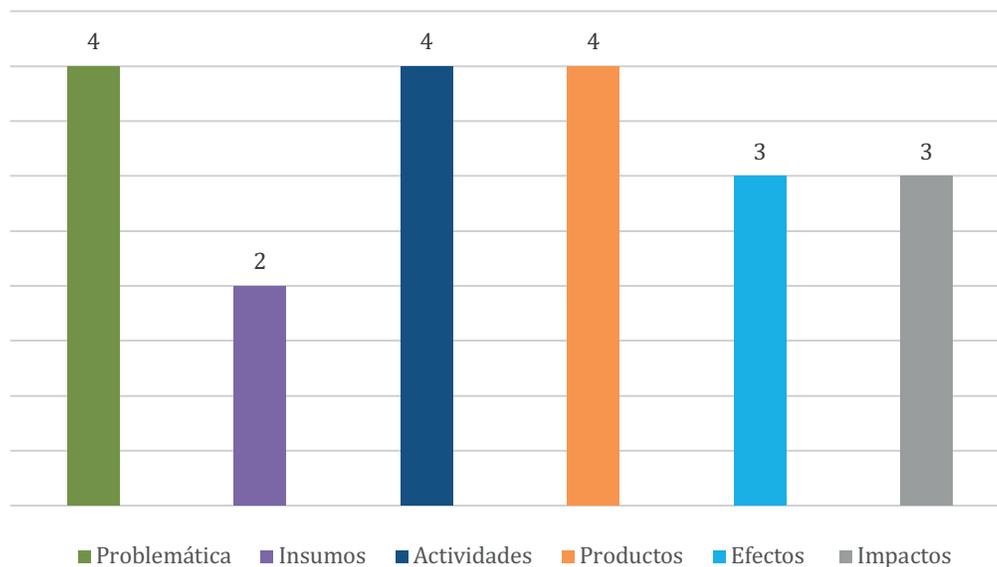
aparezcan en el Acta de programa. No se encontró evidencia de metas e indicadores de resultados, ni su forma de medirlos.

Con el fin de brindar una perspectiva general, se brinda a continuación una estandarización basada en la valoración de la consistencia de la lógica causal planteada en los hallazgos. Para ello se ha utilizado una escala simple de distintos niveles con sus respectivos puntajes.

- Muy buena (5): se dispone de información sistematizada, desagregada, en formato accesible y trazable en el tiempo, que posibilita un entendimiento amplio y robusto sobre el ítem.
- Bueno (4): se cuenta con información solvente que permite comprender y documentar el ítem en forma general.
- Regular (3): se presenta información parcial o básica sobre el ítem consultado, existiendo vacíos y poca claridad de su alcance.
- Mala (2): se presenta información confusa, dispersa e incompleta sobre el ítem.
- Muy Mala (1): no existe información o referencias sobre el ítem.

Cada uno de los aspectos de la lógica causal, fue valorada asignándole una puntuación de acuerdo con la calidad de la información presentada, obteniéndose el siguiente puntaje para cada uno:

Gráfico 1. Valoración de la consistencia lógica de DESCUBRE



Fuente: Mideplan (2020).

De acuerdo con el análisis, la información tiene una estandarización de la coherencia de la lógica causal del 68%, por lo que puede decirse que se valora como intermedia⁸.

⁸ Tomando como referente que: sería satisfactoria con valores superiores al 80%, intermedia con valores entre 50% y 79% e insatisfactoria con valores menores a 49%.

CONCLUSIÓN

Siguiendo el análisis de hallazgos para esta interrogante, se concluye que existe una coherencia intermedia en lo que respecta a la teoría de la intervención. Esto se debe a varias razones:

- No es el escenario ideal en un proceso de planificación, que el documento de programa no sea auto explicativo de todo lo que implica su ejecución. En el caso de que, por su longitud o complejidad, la explicación de algún aspecto deba quedar relegada a otro documento, debe hacerse siempre referencia al mismo dentro del documento “madre” para fomentar la rigurosidad de la información presentada. La referencia a otros documentos no fue encontrada dentro del *Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE*.
- La planificación tiene vacíos de información y contenidos y existe mucha dispersión de la información en diferentes documentos y archivos, dificultando la comprensión respecto del dimensionamiento de los alcances de DESCUBRE.
- Acorde a los hallazgos presentados sobre la asignación presupuestaria para ejecutar el Programa, se visualiza una debilidad para cuantificar y clarificar los recursos de manera sistemática. Lo que genera una barrera para la medición de la efectividad en el uso de los recursos de las distintas instituciones participantes en la operativización del Programa y en consecuencia una relación difusa entre la planificación y presupuestación.
- La Teoría de la intervención es uno de los aspectos que más debe mejorarse. Primero, en hacerla claramente explícita y, segundo, dimensionando la coherencia de los elementos faltantes. Si bien se identificó coherencia en lo que respecta a insumos, actividades y productos, se disminuye con respecto a los efectos e impactos. Así, por ejemplo, en los efectos no se ve el cambio que debe generar una mejor coordinación de instituciones, no se identifican productos y efectos para poblaciones beneficiarias adicionales a los productores y que se mencionan en el Acta de constitución; los productos relacionados con las actividades de Agrotransformación y Capital Semilla también se encuentran ausentes de la lógica causal y con respecto a impactos, algunos de ellos no tienen una coherencia visible y trazable de cómo el quehacer del programa contribuye a generar ese cambio de largo plazo.

3.3 ¿De qué manera DESCUBRE contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS?

En el 2015, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se firma el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que de forma integral pretenden hacer realidad los derechos humanos de todas las personas en un plazo de 15 años a partir de dimensiones económica, social y ambiental. Tienen la particularidad de que son universales (son importantes para todos los países), son indivisibles, ya que dependen unos de otros; además, incluyen la dimensión económica, social y ambiental.

En el 2016, Costa Rica es el primer país del mundo en firmar un compromiso nacional para el cumplimiento de estos objetivos. Este compromiso fue asumido por una gran cantidad de actores: sector público, agentes privados, representantes de sociedad civil, entre otros. Una de las formas a través de las cuales se facilita el aporte al cumplimiento de los ODS en nuestro país, es mediante su incorporación en los instrumentos de planificación que institucionalmente se diseñen y se lleve a la práctica. En esa medida, se valoró si lo planificado por el Programa DESCUBRE está en línea con lo que se quiere alcanzar con los ODS a nivel mundial.

3.3.1 Relación Programa DESCUBRE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se aclara que el análisis aquí planteado se hace desde una perspectiva cualitativa, pues únicamente se consideró el diseño de la intervención, para identificar su alineamiento con los ODS y la Agenda 2030. La intención del EE fue generar insumos que en adelante sirvan de referencia para robustecer esa vinculación, de ninguna manera el análisis aquí planteado implica determinar incidencia o atribución de DESCUBRE

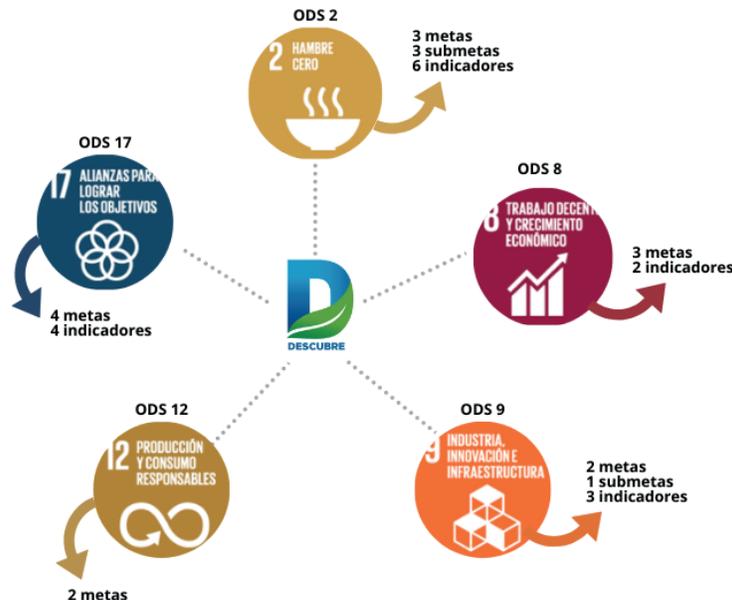
- ✓ Aumentar las exportaciones.
- ✓ Contribuir a la disminución de la pobreza.

Tomando en consideración estos objetivos del programa, así como otros aspectos de la planificación como las Plataformas del ciclo de vida de los proyectos y los criterios sobre los cuáles fueron escogidos los primeros 50 descubrimientos priorizados y haciendo un contraste con los 17 ODS, se evidencia que existen puntos de convergencia con algunas de las metas, en las que de forma más directa, sobresalen las siguientes:

- Incrementar la productividad agrícola y de paso los ingresos de los productores.
- Fomento de la investigación y la extensión agrícola con miras a mejorar la producción agropecuaria.
- Prevenir restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales.
- Medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos alimentarios y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados.
- Niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación.
- Fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.
- Fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.
- Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo.
- Acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países.

Un análisis más exhaustivo se incluye en el Anexo 2, con valoración a partir de la conceptualización del ODS, así como las metas e indicadores asociados en donde DESCUBRE podría tener un aporte considerando el contenido de su planificación. La figura 9 muestra el análisis del EE donde se encontró alineación con cinco ODS, siendo el ODS 2 y el ODS 17 aquellos donde la relación es más fuerte.

Figura 10. Alineamiento de ODS con planificación del Programa



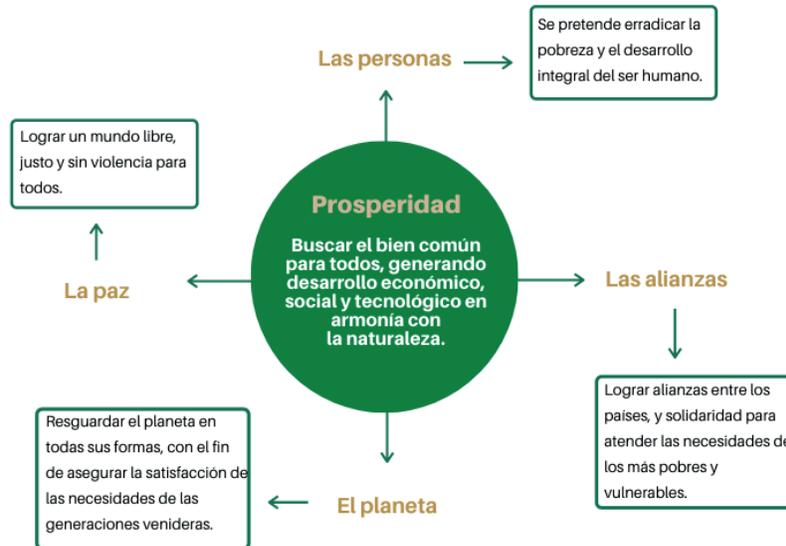
Fuente: Mideplan (2020).

Si bien, el hallazgo indica que DESCUBRE no se planificó haciendo una vinculación clara y explícita con los ODS, sí existe la posibilidad de que sus resultados aporten al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Costa Rica al respecto.

3.3.2 Relación Programa DESCUBRE con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 abarca más que los ODS y representa un esfuerzo consensuado por muchos países, quienes pretenden bajo este instrumento llevar a cabo cambios, transformaciones y lograr un mundo mejor, justamente al 2030. Bajo este instrumento, existen ámbitos o esferas fundamentales hacia dónde dirigir los esfuerzos, para cumplir la promesa planteada en esta agenda de que *nadie se quede atrás*:

Figura 11. Esferas de importancia en la Agenda 2030



Fuente: ONU, 2015.

Al igual que con los ODS, no se pudo evidenciar de forma explícita que la planificación del programa DESCUBRE haga referencia a la Agenda 2030, a sus esferas de importancia o al compromiso de que *nadie se queda atrás*.

Ahora bien, mediante la documentación revisada, sí se puede indicar que el Programa hacia el alcance de sus objetivos, conlleva muchas acciones que concuerdan con los esfuerzos que persigue esta gran agenda mundial. En este sentido, los planteamientos relacionados con la “superación de las desigualdades entre el campo y la ciudad”, “transformación de la estructura productiva de las zonas rurales”, “promover mayores flujos de inversión en zonas rurales”, apuntan a estar dirigidos entre otros, no son más que esfuerzos y aportes por contribuir a la disminución de las brechas entre los que más tienen y quienes se encuentran en una condición socioeconómica desfavorable, lo que trae como corolario, un país más justo, solidario y que va cimentando las bases de una vida mejor para las generaciones futuras.

Se destaca también el trabajo que se realiza por suscitar las alianzas con entidades públicas y privadas, pero también la promoción de DESCUBRE a nivel internacional para atraer inversión extranjera hacia los productos que ofrece el programa. Sin duda la esfera de la Agenda 2030 denominada “Las Alianzas”, puede verse reflejada en estos aspectos.

CONCLUSIÓN

Es posible afirmar que a pesar de no estar plasmado en el diseño del Programa DESCUBRE el compromiso de aportar al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, sí existe una alineación tanto a nivel de estructura y contenidos del Programa como de los esfuerzos que interinstitucionalmente se realizan. Esto permite entrever que a futuro el programa, podría contribuir con el cumplimiento de estos compromisos internacionales suscritos por Costa Rica.

Muchos de los elementos abordados en la planificación del Programa tienen una relación coherente con algunas metas e indicadores de los ODS. Se visualiza el potencial para que DESCUBRE pueda ser una intervención pública que colabore con el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por Costa Rica

en este campo, relegando este aporte en los informes voluntarios que deben periódicamente presentarse ante los organismos correspondientes.

De haberse planificado la intervención utilizando la Agenda 2030 como insumo para la planificación, la vinculación sería integral y más amplia que lo incluido en este informe. Se evidencia la importancia de planificar intervenciones de forma que se garantice que quienes más necesitan de los programas, no se queden atrás. La aspiración última sería que, en el quehacer institucional, se diseñen y gestionen intervenciones públicas, donde se visualice la transversalización de los principios generales que busca la Agenda 2030.

3.4 ¿Cuál es el grado de consistencia de los instrumentos de seguimiento y evaluación del Programa DESCUBRE?

Mideplan en su “Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo”, indica que el seguimiento “(...) se centra en reportar los avances (la situación) de los objetivos de cara a los resultados, comparando el deber ser (avance programado), con lo que es (avance real), mediante indicadores y metas” (2016, p. 28). Es un proceso continuo que brinda información para la toma de decisiones en los distintos niveles de gobernanza de una intervención pública y debe contar con al menos cuatro características clave:

Figura 12. Aspectos clave para construir un sistema de seguimiento



Fuente: Adaptación de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (2011, p.16).

En cuanto a su composición, el diseño de sistema de seguimiento esencialmente incluye los siguientes elementos:

- **Indicadores:** conceptualización de cada uno de ellos, unidad de medida coherente con el objetivo, fórmula de cálculo, periodicidad de la medición, responsables de brindar la información. Debe existir para todos los niveles de la cadena de resultados y especificarse en la ficha de indicador.
- **Líneas bases:** es el punto de partida de un indicador y permite hacer valoraciones sobre la situación antes y después de la intervención. Es una referencia medular para medir avances.
- **Resultados esperados/meta:** expresiones visibles y cuantificables de lo que se pretende alcanzar en un período establecido.
- **Cronograma de trabajo.**
- **Periodicidad del seguimiento:** son aquellos intervalos de recolección de información considerando los datos existentes y la frecuencia de necesidad de los datos.
- **Gestión de la información obtenida:** implica la definición del grado de segregación de los datos, identificación de su uso, población usuaria de los resultados del seguimiento, responsable de la coordinación del sistema, técnica de recolección de los datos y el análisis de toda la información para presentar tendencias o patrones comparativos sobre los resultados (Mideplan, 2016, p. 61-63).

Un sistema de seguimiento, necesita de un instrumento donde se incluyan todos estos elementos de forma integral y que pueda ser actualizado periódicamente. Este contenido “puede presentarse de forma matricial” y además su análisis “no debe verse de forma aislada (...) y no debe obviar el contexto y la coyuntura en la que se desenvuelve.” Mideplan, 2016, p. 66). Todos estos insumos son esenciales para realizar evaluaciones que permitan identificar el aporte del programa a disminuir la problemática para la cual fue creado.

3.4.1 Definición de los mecanismos de seguimiento y calidad de la información disponible

Con respecto al seguimiento del programa, se planificó lo siguiente:

(...) el control y monitoreo del programa se va a realizar por medio del cronograma de actividades y desglose de estructura de trabajo, la cual se va a manejar de forma integral para todo el programa, pero cada uno de los proyectos debe realizarse de forma independiente, tomando en cuenta siempre las restricciones, objetivos y alcance del programa (COMEX, 2019a, p. 5).

Para verificar la consistencia e integralidad del seguimiento mencionado en el documento de programa, se consideró la información brindada por las personas consultadas, pero principalmente fue posible valorar los siguientes documentos:

- PNDIP 2019-2022 del Bicentenario: tal cual se ha incluido en otros apartados de esta evaluación, el PNPIP (en la página 141) incluye a DESCUBRE, como intervención priorizada durante esta administración. Se menciona el objetivo del programa, un indicador de producto (número de nuevas actividades de exportación desarrolladas), línea base, meta, presupuesto y entidades responsables. Esta será la información sobre la cual se reporte avance durante la vigencia del PNDIP.
- Informes anuales 2019 a Mideplan, Ministerio de Hacienda y al convenio COMEX-PROCOMER: contienen básicamente la misma información, incluyendo una breve descripción del programa y la rendición de cuentas con respecto a las actividades ejecutadas en el marco del programa durante ese año.
- MAPP 2019 y 2020: en su versión actualizada a marzo de cada año y siempre con respecto al programa, se incluye básicamente la misma información que se incluye en el PNPIP.
- Hojas de ruta: esta información no fue valorada por el equipo evaluador; sin embargo, de acuerdo con la comunicación del personal de COMEX y lo mencionado de forma general en algunos documentos del programa, contiene información sobre el seguimiento a cada uno de los descubrimientos.

La revisión de dichos documentos, dan cuenta principalmente del seguimiento que realiza el programa al indicador de producto (los descubrimientos) y su meta asociada (10 descubrimientos anuales). También, los informes generados para otras instituciones (MH, Mideplan y PROCOMER) incluyen la rendición de cuentas de las actividades anuales ejecutadas, pero no así las planificadas, ni si esas acciones son suficientes para cumplir con lo respectivo a efectos e impactos.

Con respecto al seguimiento realizado a cada uno de los descubrimientos, las hojas de ruta parecen cumplir con dicha labor. Si bien el equipo evaluador no tuvo acceso a las mismas y, por lo tanto, no fue posible hacer un análisis de su contenido, el personal de COMEX realizó una breve presentación de sus variables, explicando que se encuentran en constante actualización de su información. Una de las personas entrevistadas menciona que este no fue un instrumento que fue utilizado desde el inicio del programa, sino que se vio la necesidad de su inclusión durante la ejecución del programa:

(...) se está haciendo un cambio o mejora importante que es diseñar Hojas de Ruta para cada uno de los descubrimientos, donde se considera tiempo, responsables, etc. Pero este seguimiento no se contempló desde el inicio. Es algo reciente. Con la salida de Victor Umaña se identificó que no se tenía esa información recopilada y se percatan de la importancia de ordenarse un poquito más con cada uno de los descubrimientos. (Informante G, comunicación personal, 12 de junio de 2020).

Por su parte, al realizar la consulta sobre el seguimiento a una de las personas que reportó haberse involucrado activamente en la planificación del programa, esta señala:

Con respecto a temas de seguimiento a indicadores y líneas base, pues para eso se hizo el estudio del INCAE, que permitió definir el estado actual del comercio internacional de nuevos productos y eso nos permitió establecer las líneas bases, donde se indica que para el 2017, solo se tenía un nuevo producto agrícola en Costa Rica. Ahí comprobamos de manera empírica, el desgaste del sistema actual. Frente al PNDIP, se pusieron unas métricas que permitían pues tener unas metas específicas para el programa. (Informante H, comunicación personal, 11 de junio de 2020).

Sin embargo, la información documental revisada por el equipo evaluador, no da cuenta de esa construcción de líneas base e indicadores de la que habla el informante. Al no encontrarse evidencia de otros indicadores para el seguimiento, no es posible identificar el uso realizado del documento que se identifica desde el programa como diagnóstico (Dinámica del Sector Exportador de Costa Rica: una cuantificación de los procesos de entrada y salida de empresas y productos 1998-2017).

Con la finalidad de obtener más información sobre el seguimiento planificado para el programa, se procedió a hacer un análisis de los documentos y así identificar aquellos elementos principales de seguimiento (señalados en la introducción a esta pregunta) que podrían encontrarse dispersos en varios archivos.

Cuadro 11. Elementos de seguimiento identificados en la planificación del programa

Variable	Fuente donde se encontró información relacionada	Análisis del contenido de la información
Funciones de los actores del programa en el seguimiento	-Apartado de "Gobernanza del programa", del documento Plan para la dirección del programa -Excel Matriz de interesados	-Se incluye información general sobre los roles de los actores en el programa. También, se incluye en la matriz de interesados una persona responsable del "seguimiento al cumplimiento de DESCUBRE en los instrumentos de planificación y control", como es el caso del seguimiento de la información solicitada por Mideplan y Hacienda. Esta persona cuenta con otra persona de apoyo. - El líder del programa, por su parte, "(...)es quien debe velar por el cumplimiento en tiempo y contenido del programa, tiene a cargo el manejo y designación de los descubrimientos a los diversos equipos de trabajo, además es el administrador del cartel de proyectos que conforman DESCUBRE." (COMEX, 2019a, p.6) - En el caso de las contrapartes institucionales del MAG, se incluye también la función de "dar seguimiento a acciones y acuerdos tomados."
Indicadores y metas correspondientes	-PNDIP del Bicentenario -MAPP 2019 y 2020 -PRY-PLT-ACO-Acta de constitución DESCUBRE	-El PNDIP así como las MAPP incluyen un indicador, a nivel de producto, con su meta asociada, pero sin línea base mencionando que No aplica. -El Acta de constitución hace referencia a cinco "indicadores de éxito" que pueden clasificarse como de gestión (o de actividades), los cuales en el documento son ligados a cinco objetivos específicos de DESCUBRE (efectos). En este caso no hay meta o línea base asociada, no son indicadores SMART, ni hay responsables identificados para ellos. No fue posible consignar estos indicadores en ninguno de los otros documentos brindados. -No se encontraron indicadores y metas definidas para los diferentes eslabones de la cadena.
Línea base	-Dinámica del Sector Exportador de Costa Rica -PNDIP del Bicentenario	-El documento "Dinámica del sector exportador en Costa Rica" incluye diferentes datos como PIB, indicadores macroeconómicos, ingresos por exportación, crecimiento de los sectores exportadores, diversificación productiva, entre otros. Sin embargo, ningún documento de planificación hace referencia directa al diagnóstico. Además, al no ser posible ubicar los indicadores de programa (más allá de indicador de producto) resulta difícil identificar la asociación sobre la utilización de este diagnóstico para el seguimiento.
Cronograma de Trabajo	-PRY-PLT-ACO-Acta de constitución DESCUBRE	-El acta incluye un cronograma general con información de acciones; sin embargo, cuentan con fecha máxima al 2020.

Variable	Fuente donde se encontró información relacionada	Análisis del contenido de la información
	-Productos Potenciales y sus cadenas de valor	- Adicionalmente, el segundo documento incluye la planificación de actividades relacionadas con el avance de los descubrimientos, enfocado en próximos pasos, pero sin horizonte temporal.
Periodicidad del seguimiento y gestión de la información obtenida.	-Plan para la Dirección del Programa -Informes anuales	-No se encontró evidencia en los documentos revisados de cómo se estructura la información del seguimiento para la rendición de cuenta, ni la periodicidad en que esto será realizado. - Existe evidencia de la rendición de cuentas anual sobre actividades ejecutadas del programa a Mideplan, Ministerio de Hacienda y PROCOMER.

Fuente: Mideplan (2020).

Nota: no se incluye acá la información de las hojas de ruta, que tiene el seguimiento a los descubrimientos.

El recuento del cuadro anterior, nos muestra que: 1) lo planificado con respecto a algunos de los elementos mínimos de seguimiento no se encuentran de forma unificada, 2) la información de seguimiento no está completa en varios de sus elementos, 3) los datos disponibles hacen referencia al seguimiento a un solo indicador de producto (no se encontró evidencia del seguimiento a otros), 4) se da seguimiento independiente a cada uno de los descubrimientos, tal cual se menciona en el documento de planificación y 5) no fue posible identificar aspectos de planificación relacionados con la periodicidad del seguimiento y la gestión de la información.

Adicionalmente y de acuerdo con la aclaración brindada por el personal de COMEX involucrado en el programa, las actividades puntuales tienen su propio sistema de seguimiento como es el caso de Agrotransformación y Capital Semilla, donde se incluyeron planes específicos y responsables. Sin embargo, es una afirmación para la cual este equipo evaluador no encontró evidencia, más que el reporte de rendición de cuentas donde se menciona que estas actividades fueron ejecutadas.

La necesidad de estructura de la información relacionada con el seguimiento tiene incidencia en la percepción de las partes involucradas en la ejecución del programa, pues a pesar de las reuniones periódicas realizadas como parte de la gobernanza del programa, se visualiza como un aspecto de mejora la comunicación sobre los avances del programa, de forma específica, siendo un aspecto mencionado en las entrevistas a tono de posibilidad de mejora:

- Tal vez deben mejorarse temas de comunicación, porque, por ejemplo, [...] yo no sé qué está pasando con los descubrimientos. No sé si lo lograron o no, si se puede decir que ya hay un programa exitoso o si han topado con alguna barrera que es exactamente igual a otra y entonces hay personas descubriendo el agua tibia y otra persona ya la tiene resuelta. (Informante L, comunicación personal, 23 de junio de 2020).
- [...] yo participaba en una comisión técnica [...], pero no nos volvieron a convocar, no sé si ellos se habrán ido por otro camino de articulación [...] no tenemos el mapa completo de cómo va caminando cada uno de los sectores, pienso que sí le ha faltado a esa comisión, que si la hacen bien le pueden sacar resultados. (Informantes O y N, comunicación personal, 29 de junio de 2020).
- “Los comités que existen alrededor de todos los descubrimientos deben articularse mejor con las instituciones y que presenten con mayor frecuencia los resultados para ver el avance [...]” (Grupo focal 2, 18 de junio de 2020).
- “Igual, no sé qué están haciendo [con los descubrimientos], cuánto van avanzando, si hay experiencias exitosas. Lógicamente, lo del COVID ha afectado mucho y posiblemente no se han vuelto a reunir”. (Grupo focal 2, 18 de junio de 2020).

Por último, no fue posible encontrar información referida a la planificación de una evaluación futura. Esto no es precisamente un hallazgo negativo, pues el hecho de que una evaluación no esté planificada no implica que no pueda ejecutarse a futuro, en tanto se cuente con los datos necesarios para llevarla a cabo. Sin embargo, sí es necesario decir que al no haber claridad sobre la forma de medir los resultados del programa (indicadores y metas de efectos e impactos) se complica la posibilidad de realizar una evaluación de resultados rigurosa que permita comparar lo planificado con los logros obtenidos.

CONCLUSIÓN

Desprendido del análisis evaluativo realizado, incluyendo referencias documentales y verbales, desde la óptica de planificación se determina que no se cuenta con un instrumento formal de seguimiento y evaluación que aborde de manera sistemática los alcances del programa; se presentan algunos trazos de seguimiento a nivel de los beneficiarios del programa por medio del mecanismo de “hoja de ruta”, este mecanismo no permite conocer e informar sobre el cumplimiento de los objetivos en su conjunto. Esta debilidad tiene como consecuencia que los actores que interactúan con el programa, más allá de la coordinación, no tengan muy presente los mecanismos de seguimiento al avance del programa.

A pesar del compromiso y calidades que presentan las personas encargadas del seguimiento, de acuerdo con el documento de programa (ver cuadro 12), al no haber un Sistema en sí de seguimiento articulado llegará a complicar eventualmente la labor que se realiza, por ejemplo, en su ejecución no será claro si se cumplen con los resultados.

En el caso del seguimiento a los descubrimientos, la existencia de un instrumento denominado hojas de ruta, donde se capta la peculiaridad de cada uno de los nuevos productos, se identifica como algo positivo, por lo demás, porque se genera como parte de lo planificado en el documento de programa. Sin embargo, este informe no pudo dar cuenta de la uniformidad y coherencia de este instrumento.

Lo que sí es posible identificar es una oportunidad para que el programa unifique, articule y dé robustez al seguimiento y así sea posible contar con un sistema integrado que cuente con los mecanismos e instrumentos necesarios para medir el avance del programa. Resulta necesario trabajar en: indicadores y metas para todos los eslabones de la cadena de resultados –pues el gran ausente son los efectos e impactos- (sin metas, ¿cómo identificar que los resultados van en la dirección esperada?), se necesitan líneas bases referidas exclusivamente al programa, responsabilidades específicas para las tareas pendientes de la intervención, un cronograma de trabajo práctico a un sistema de seguimiento, así como la planificación de la gestión del seguimiento. Será labor de la coordinación del programa completarlos con la validación de las contrapartes.

3.5 ¿De qué forma el diseño de la intervención prevé su sostenibilidad?

Esta pregunta se aborda, considerando los hallazgos obtenidos a partir del análisis de pertinencia y coherencia realizado en apartados anteriores de este documento. Si bien de forma explícita, ni el documento de programa, ni los demás documentos relacionados con su planificación hacen alusión a la sostenibilidad, sí es posible identificar aspectos sobre los cuales se ha trabajado en el diseño, y que de forma prospectiva, favorecen la sostenibilidad del programa DESCUBRE, así como aquellos que la limitan, y que por tanto deben ser fortalecidos.

3.5.1 Mecanismos institucionales

Los mecanismos institucionales identificados en los que se apoya la sostenibilidad se refieren al apoyo político; el marco normativo existente para el programa y su inclusión dentro de la planificación institucional de las instancias involucradas; así como a su identificación dentro de la estructura organizacional.

En primera instancia, es relevante que la intervención cuente con el apoyo político necesario para echar a andar un programa durante la gestión de un gobierno. Un hallazgo positivo, es que, desde su formulación, DESCUBRE fue de interés para la administración Alvarado Quesada, lo cual quedó evidenciado durante la presentación del programa, en la que se contó con la participación de los jefes del Ministerio de Comercio Exterior, la Promotora de Comercio Exterior y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este nivel político; además, tiene un lugar preponderante dentro de la gobernanza de DESCUBRE, ubicándose dentro de la figura de Consejo de Ministros.

Un especial impulso se le dio desde el Ministerio de Comercio Exterior, para que el programa se incluyera como una de las intervenciones prioritarias para el sector Comercio Exterior dentro del PNDIP del Bicentenario 2019 - 2022. Este apoyo político facilita la ejecución del programa al menos durante este gobierno.

Este hallazgo fue posible constatarlo en las opiniones de las personas entrevistadas, donde se reitera que DESCUBRE es una de las intervenciones priorizadas por los jefes de las tres instancias involucradas en la gerencia del programa. Como ejemplo, una de las personas consultadas y que tuvo involucramiento en la planificación del programa, nos menciona:

Fue un interés directo de la ministra, al más alto nivel, que DESCUBRE fuera uno de los ejes de trabajo durante esta administración y ciertamente al inicio, cuando estaba el programa muy crudo, sí tuvimos que involucramos de lleno en el diseño y en general en la planificación de DESCUBRE. (Informante K, comunicación personal, 27 de mayo del 2020).

Por otra parte, el encuadre de una intervención pública bajo un marco normativo específico es esencial para su sostenibilidad, por cuanto provee de sustento al programa y facilita su accionar y la planificación de recursos. Es positivo, como fue señalado en otras partes de este documento, que el programa descansa en una estructura normativa importante, que respalda el quehacer del programa en el marco de las acciones realizadas por el sector para atender una problemática propia del mismo (diversificación económica). El quehacer del programa se sustenta en instrumentos normativos a nivel nacional (leyes, decreto, política y plan) y normativa institucional (instrumentos de planificación).

El programa se encuentra formalizado en la planificación institucional de COMEX y de algunas de las contrapartes institucionales (PROCOMER y CINDE); sin embargo, no es claramente identificable en la planificación institucional del MAG, contraparte importante principalmente por su rectoría en la temática agropecuaria, la cual se encuentra inherente en el programa.

Un aspecto emergente, al momento de valorar la sostenibilidad del programa, está relacionado con su institucionalización, la cual conlleva la permanencia del programa más allá de un lapso gubernamental y que se sustenta en tanto en la planificación institucional y el marco normativo existente para la intervención, como en la asignación de recursos, la dotación de personal y la inclusión dentro de la estructura orgánica de una institución. Así, formará parte de las labores regulares de una institución o instituciones.

La institucionalización será vital para DESCUBRE, por cuanto querrá seguir funcionando más allá de la administración Alvarado Quesada, especialmente, si se espera solucionar fallas de mercado y concretar la exportación de diferentes productos para diversificar la productividad y alentar la economía, aspectos que podrán visualizarse, principalmente, a mediano y largo plazo.

Si bien, como se plasmó, el aspecto de planificación institucional y marco normativo es fuerte para el programa, no es tan sostenible en términos de dotación de personal y estructura orgánica. En los documentos de planificación, no se visualiza el programa ligado a una unidad ejecutora específica del Ministerio y tampoco se visualiza dentro del organigrama institucional de COMEX. Ahora bien, según se discutió en reuniones del Equipo Técnico de esta evaluación, el programa está vinculado directamente al Despacho de COMEX, lo cual trae como consecuencia que el programa corra el riesgo de perder su anclaje cuando cambie el gobierno en el 2022.

Las personas consultadas también coinciden en la importancia de institucionalizar el programa, pues se percibe el mismo como una intervención que puede no continuar con el próximo gobierno, si no se trabaja este aspecto. En palabras de algunas de las personas consultadas durante esta evaluación:

(...) es decir conformar un programa que quede en COMEX de forma permanente, no como un programa de esta administración. Así que cuando haya cambio de gobierno, puede que cambie el Consejo Ministerial, pero que se mantenga la parte técnica, especialmente si es personal del ministerio, porque es ahí donde está el conocimiento, pero que siempre haya un gerente de programa (Informante H, comunicación personal, 11 de junio de 2020).

“Hay que pensar en qué va a pasar cuando finalice este período de gobierno, la idea sería que el programa no se paralice y quede operando a largo plazo, aprobado por 10-20 años”. (Grupo focal 2, 18 de junio de 2020).”

“En este momento no hay una figura institucional o normativa que garantice la sostenibilidad en el largo plazo e inclusive que trascienda esta administración. Es algo que hay que trabajar.” (Informante E, comunicación personal, 21 de mayo de 2020).”

Con respecto a los recursos, desde la percepción de la mayoría de las personas consultadas los recursos presupuestarios⁹ no son suficientes a pesar de que los documentos de planificación mencionan un presupuesto de 3.315,78 millones de colones para los primeros cuatro años de la intervención, señalando dos programas presupuestarios (programa 792 y 796) institucionales.

La percepción de las personas va en concordancia con una aclaración del personal de COMEX, quienes mencionan que pese a incluirse información de presupuesto en las MAPP y el PNDIP, DESCUBRE “no tiene presupuesto propio”, lo cual implica que se trabaja con recursos que puedan brindar las instituciones involucradas.

3.5.2 Datos para el seguimiento y evaluación del programa

Contar con bases de datos completas, con líneas base, indicadores y metas de gestión y resultados facilita una mejor administración del programa en términos de su avance, demostrando también responsabilidades de las instancias implicadas en cumplimiento y contribución al conocimiento y aprendizaje. Cuando esta información está planificada apropiadamente, permite una mejor adaptación de la intervención a cambios de gobierno y a cambios de personal también, permitiendo documentar con claridad lo que se ha hecho, en lo que se está trabajando, lo que se pretende lograr y el estado de avance del programa en general.

En el apartado anterior (3.4.), quedó evidenciado que la planificación del programa necesita estructura en su seguimiento, de forma que facilite la integralidad y robustez para medir sus resultados. Esto es un área de mejora que debe trabajarse en pro de la sostenibilidad del programa, por cuanto la medición de la gestión¹⁰ es más clara que la medición de sus resultados, lo cual genera incertidumbre sobre cómo medir a futuro la eficacia y dar cuenta así de la utilidad y legitimidad del programa.

Tal y como lo menciona una de las personas consultadas “Estos procesos de evaluación, como el que se realiza, ayuda a la sostenibilidad del programa” (Informante I, comunicación personal, 26 de mayo de 2020), por cuanto genera insumos para la planificación que se ejecuta, favoreciendo toma de decisiones basada en evidencia y la mejora en la implementación de las acciones de la administración pública.

3.5.3 Participación para el apropiamiento del programa

En el caso de DESCUBRE se pudo constatar que, si bien es cierto, algunos de los actores claves participan activamente en su ejecución, no todas las partes interesadas estuvieron involucradas en el diseño del programa, con lo que se limitó la posibilidad de contar con múltiples perspectivas que nutran el proceso y el alcance de los objetivos que se han propuesto.

Si bien el Plan para la Dirección del Programa no menciona qué tan participativa fue su construcción, las entrevistas y grupos focales ejecutados dan cuenta que quienes se involucraron en la planificación fueron la parte política y la coordinación; posteriormente, cuando el diseño se encontró finalizado, fue expuesto a mandos medios de las instancias ejecutoras y Consejo Asesor.

Esto generó diversos niveles de conocimiento sobre el programa distinto para los actores, especialmente, en términos de los cambios que espera lograr el programa y población meta¹¹.

En tanto es positivo que se visualice en la planificación que muchos actores deben involucrarse en la ejecución del programa considerando las implicaciones de la problemática, este aspecto debió planificarse también en la construcción de la planificación. Este hallazgo tiene incidencia en la sostenibilidad, por tanto, los jerarcas, como los equipos técnicos de las instituciones ejecutoras y los beneficiarios, se fomentaría un mayor interés sobre la intervención, sus resultados y su permanencia en el tiempo. Lo anterior, se refuerza con lo siguiente:

El factor principal es la coordinación interinstitucional y que nosotros los mandos medios participemos de los grupos de trabajo, conocerse entre los integrantes, porque no se conocían, quien es del MAG, quien es de PROCOMER, quien es

⁹ Ver apartado 3.2.3 de este documento.

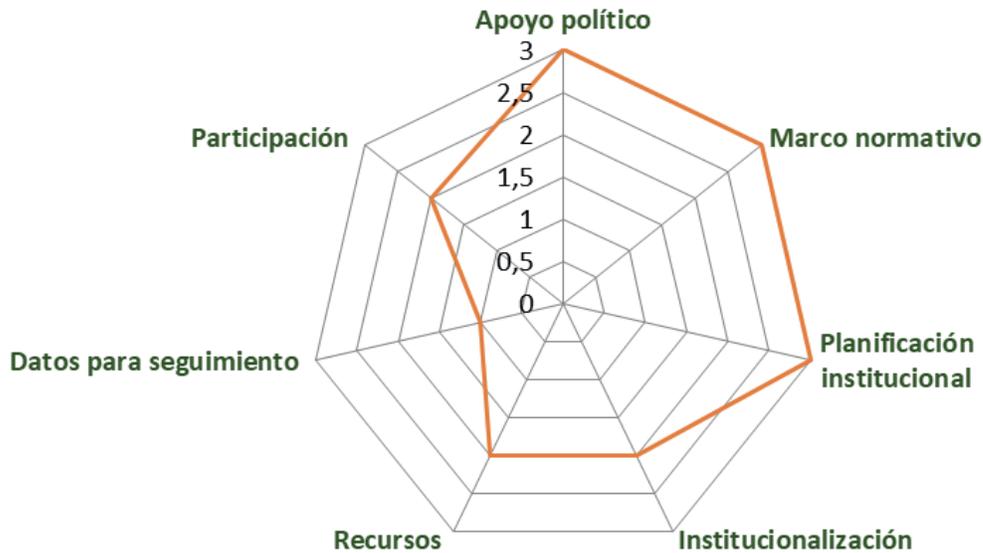
¹⁰ Esto, en el marco de lo conocido: lo planificado respecto del indicador de resultado (descubrimientos).

¹¹ Repasar apartado de pertinencia de este documento.

de CINDE (...) acá descansa la sostenibilidad del programa, en esa relación entre los equipos de trabajo que el programa como tal propicia. (Informante F, comunicación personal, 9 de junio de 2020).

Considerando los diferentes aspectos acá valorados y su relación con la sostenibilidad, se muestra el siguiente gráfico que realiza un balance de los aspectos de la planificación y la relación con la sostenibilidad:

Gráfico 2. Resumen del criterio de sostenibilidad de DESCUBRE



Fuente: Mideplan (2020).

Acorde a la escala establecida y en función de los hallazgos de la evaluación, se observa que los elementos de i) apoyo político, ii) marco normativo, iii) planificación institucional son los que tienen un puntaje máximo, lo cual es significativo, ya que son aspectos objetivos que pueden favorecer la sostenibilidad del programa.

En un nivel intermedio se ubica la iv) institucionalización, los v) recursos y la vi) participación de actores, indicando la necesidad de reforzar estos elementos con el fin de aumentar su orientación hacia la sostenibilidad.

El principal elemento a fortalecer y el que se ubica en el nivel inferior de la valoración refiere a la vii) información y datos de seguimiento, siendo crucial para tener una base sólida para la medición rigurosa del progreso y cumplimiento de los objetivos del programa, contribuyendo a la efectiva rendición de cuentas del mismo.

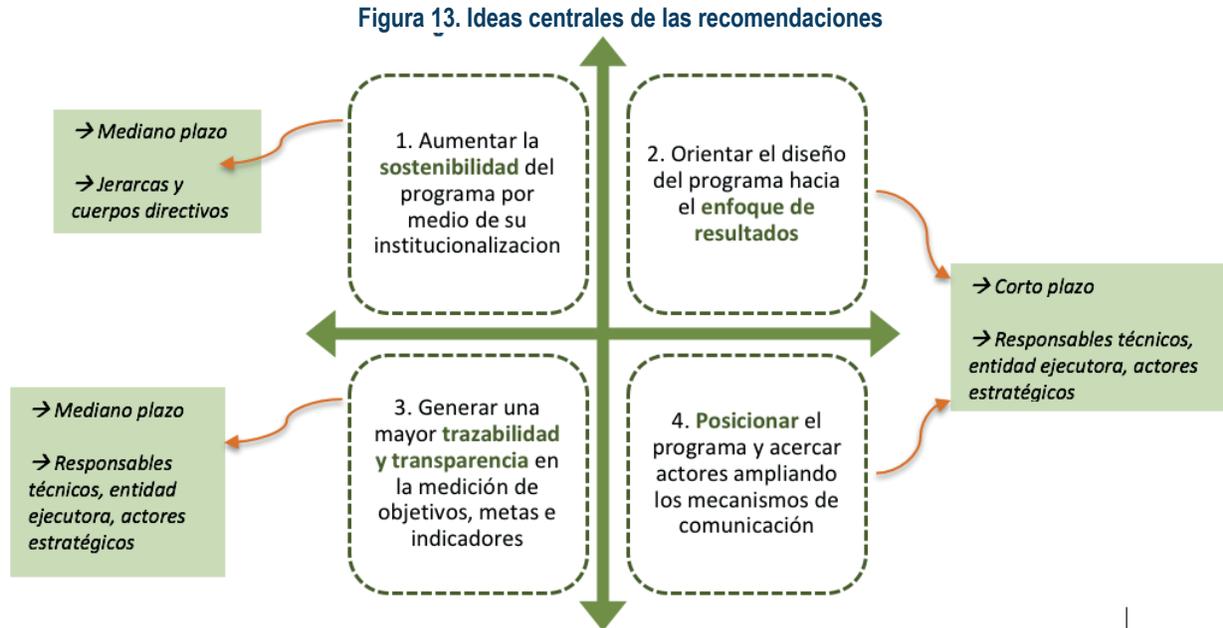
CONCLUSIONES:

Los elementos de sostenibilidad incluidos en la planificación del programa se refieren principalmente a mecanismos institucionales (apoyo político, marco normativo, planificación institucional e institucionalización), datos de seguimiento y participación. El elemento sobre el cual la coordinación del programa debe trabajar más fuertemente para facilitar la sostenibilidad es lo correspondiente a seguimiento y evaluación.

Sin embargo, no se debe dejar de lado que la institucionalización del programa, con respecto a la estabilidad de los recursos (financiero y humano) y el anclaje organizacional necesita prestársele atención, especialmente de cara a la finalización del gobierno de turno dentro de dos años. Trabajar en este aspecto, podrá fortalecer su permanencia, la cual es necesaria, pues la mayoría de los descubrimientos posiblemente necesiten del largo plazo para funcionar y generar cambios.

4. RECOMENDACIONES

Este capítulo incluye una serie de recomendaciones, que devienen del análisis realizado en el capítulo de hallazgos y las conclusiones presentadas anteriormente. Las ideas centrales de recomendaciones que se realizan para la mejora y optimización de DESCUBRE se muestran en la siguiente ilustración:



Fuente: Mideplan (2020).

A partir de la anterior figura, se describe cada una de las recomendaciones con un nivel de detalle mayor, incluyendo el desarrollo de la recomendación –bajo un carácter técnico– como tal y una ruta para su operacionalización a tono de recomendaciones específicas cuyo objetivo es facilitar su comprensión y delimitar el alcance.

Cuadro 12. Recomendaciones de la evaluación

RECOMENDACIÓN	
4.1. Reforzar la institucionalización de DESCUBRE dentro de la estructura organizativa de COMEX para asegurar su permanencia y sostenibilidad.	
4.1.1.	Crear un Decreto Ejecutivo, directriz institucional o algún otro mecanismo de carácter normativo que permita darle permanencia al programa en el tiempo a nivel institucional, donde se especifique la unidad ejecutora a la que pertenece, el personal con el que cuenta, las funciones que deben realizar a nivel interinstitucional, la disponibilidad de recursos para operativizar el programa.
4.1.2.	Gestionar convenios interinstitucionales con distintas entidades que cooperan con el programa, especialmente aquellas para las cuales se plantea una gran incidencia en el programa. Oficializar este tipo de acuerdos con más de una institución, permitiría establecer compromisos y apoyos a largo plazo que trascienden los gobiernos de turno, los cambios de jerarcas y la buena voluntad de representantes institucionales.
4.1.3.	Afianzar la existencia y la dinámica del Programa mediante su inclusión en alguna política sectorial afín a la temática abordada, donde se plantee la responsabilidad de las diferentes instituciones involucradas en el cumplimiento de metas y objetivos del programa.
4.2. Mejorar el diseño del programa DESCUBRE desde una perspectiva integral basada en el modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo	
4.2.1.	Delimitación clara y cuantificación (poblacional y geográfica) de la problemática, incluyendo: antecedentes, justificación de la intervención, caracterización de la población afectada (directa e indirecta) y sus necesidades.
4.2.2.	Ajustar y homogeneizar los enunciados de objetivos de la intervención y en función de ello generar la teoría de la intervención, incluyendo su lógica causal (bajo el modelo de Cadena de Resultados).
4.2.3.	Definición de actores involucrados y el rol definido dentro del Programa, así como visibilizar el ligamen con la estructura orgánica a la cual pertenece el programa.
4.2.4.	Se recomienda que esta revisión del diseño del programa, se realice de forma participativa, involucrando actores claves e interesados, sus perspectivas y, de esta manera, propiciar el reconocimiento y credibilidad del proceso y sus resultados. De paso, este esfuerzo, vendría a agilizar y facilitar la gestión del programa.
4.3. Construir e implementar un sistema de seguimiento y evaluación que facilite la identificación, análisis y valoración de los avances del Programa	
4.3.1 Diseño del Sistema de Seguimiento	
A.	<u>Construir la matriz de seguimiento</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Los componentes, como mínimo obedecen a: objetivos, actividades específicas, indicadores medibles (al menos a nivel de producto, efecto e impacto), líneas base, metas, plazos, medio de verificación y los responsables de brindar datos. ● Considerar únicamente la información necesaria para medir avances del programa. ● Definición de posibles momentos clave para realizar la evaluación e indicar el tipo de evaluación que será de utilidad para el programa.
B.	<u>Diseñar los indicadores y determinar la información para alimentar el sistema.</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Utilizar como referencia la lógica causal del programa. ● Los indicadores deben ser SMART (específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalidad acotada). ● Definir o identificar las líneas base y metas para los indicadores formulados. Esta es la forma de visualizar el avance de los resultados esperados. ● Diseñar las fichas de cada indicador a medir (Ficha del Indicador en el Anexo 1). ● Identificar los actores responsables del seguimiento a cada uno de los indicadores.
C.	<u>Operativizar el sistema de seguimiento</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Definir el uso del sistema. ● Definir la periodicidad para la solicitud a cada institución de información que alimentará el Sistema de Seguimiento (semestralmente por ejemplo). ● Definir de manera conjunta (entidades ejecutoras y socios de la intervención), quiénes son los enlaces responsables de suministrar la información. ● Generar un informe de seguimiento con los datos recopilados –según periodicidad establecida–, que dé cuenta del avance del programa. ● Trasladar los informes de seguimiento respectivos a quien corresponda (encargados de unidades ejecutoras, niveles técnicos, líderes de descubrimientos, tomadores de decisión, etc.) para tomar las decisiones pertinentes.
4.3.2 Gestión del Sistema de Seguimiento:	
4.3.2.1	Definir la persona o personas encargadas de la actualización del Sistema de Seguimiento, la cual centralizará la información que recibe de todas las instituciones para actualizar las bases de datos del programa; además, será encargada de realizar los informes y de definir la estrategia.

4.3.2.2 Acordar desde el más alto nivel de gobernanza, el respaldo institucional hacia la Unidad encargada del seguimiento, con el fin de facilitar el acceso a la información y la presentación periódica de los avances del programa.

4.3.2.3 Realizar espacios semestrales de presentación de avances y rendición de cuentas a todos los diferentes actores involucrados (enlaces técnicos, líderes de descubrimiento, tomadores de decisión y consejo asesor). Estas sesiones podrán utilizarse para la reflexión colectiva sobre obstáculos, retos, y lecciones aprendidas durante el período, que permitan realizar las acciones adecuadas para ajustar y mejorar la gestión del programa.

4.4. Mejorar los mecanismos de comunicación del programa, tanto dentro de la estructura de gobernanza establecida, como hacia lo externo.

4.4.1 Dar a conocer más ampliamente el programa, para fortalecer la atracción a la demanda. Esto podría implicar, además de lo que ya se realiza, participar en ferias rurales agropecuarias, lo cual conlleva a un acercamiento mayor con los productores y productoras, establecer o ampliar los mecanismos de difusión de la información a través de los extensionistas agrícolas del MAG a nivel nacional, divulgar por diferentes medios los informes de seguimiento del programa tanto a los niveles políticos, técnicos como a los beneficiarios del mismo.

4.4.2 Los informes generados a partir del Sistema de Seguimiento, podrían concretarse en un Boletín semestral, donde se incluya de forma sintética, datos sobre avance del programa y las decisiones actuales o futuras que se realizan desde la Unidad Ejecutora para mejorar la puesta en marcha del mismo.

4.4.3 Retomar los espacios de reunión con contrapartes institucionales y con el Consejo Asesor, aprovechando que los medios virtuales permiten ciertas facilidades de contar con una representación más amplia. Es importante que todos los actores involucrados en el programa puedan conocer los avances de DESCUBRE y que los líderes de descubrimientos se conozcan y puedan intercambiar experiencias e ideas sobre sus proyectos.

4.4.4 Continuar la labor con medios de comunicación, especialmente, cuando se dan avances importantes con alguno de los descubrimientos.

5. LECCIONES APRENDIDAS

- La evaluación en sí misma, independientemente de sus características particulares, debe propiciar el aprendizaje en todas las partes interesadas, pero principalmente debe ser una herramienta para fortalecer las capacidades institucionales en las contrapartes. Esto se logra a través de la participación en la gestión, pero ciertamente también mediante los procesos de capacitación en evaluación, los cuales facilitan la comprensión teórica dentro de los equipos técnicos.
- En esta evaluación no fue posible brindar capacitación de evaluación, sino hasta el final del proceso, por lo que desde Mideplan se hizo aclaración de contenidos conceptuales en diferentes sesiones de trabajo. Sin embargo, se resalta la necesidad de solventar las necesidades de capacitación antes de iniciar cualquier proceso evaluativo.
- Ante un contexto de incertidumbre, como el que se vive en la actualidad no solo a nivel nacional, sino también internacional debido a la enfermedad COVID-19, se hace necesaria la readecuación de los diferentes procesos técnicos. Para el caso de las evaluaciones, si bien, la virtualidad no logra reemplazar la presencialidad, ciertamente en medio de una pandemia se ha convertido en la aliada perfecta para sacar adelante procesos de consulta y gestión de la evaluación. La transición resulta coherente, especialmente, cuando se plantean procesos y metodologías flexibles sin que esto signifique perder la rigurosidad que debe caracterizar a toda evaluación. Esto conlleva hacer paradas en el camino, revisar y plantear las modificaciones que sean necesarias.
- Un ejemplo de ello fue la realización completamente virtual del trabajo de campo, modificando los planteamientos tradicionales de los grupos focales (más grupos focales de menos personas), y de las entrevistas (más tiempo), con la finalidad de brindar fluidez a los intercambios. Se pueden replicar las entrevistas y grupos focales virtuales como técnicas de evaluación para otros procesos.
- El establecimiento de canales de comunicación fluidos entre las contrapartes institucionales es fundamental para el proceso; es un ganar-ganar para todos los actores vinculados. De otra forma, el uso de la evaluación y su plan de acción podrían verse comprometidos.
- En diferentes ejercicios evaluativos se ha podido evidenciar que, si lo que se pretende es facilitar la consecución de los resultados esperados, es inevitable que a nivel institucional o interinstitucional, se realicen los esfuerzos técnicamente (planificación minuciosa sobre factores condicionantes como la disponibilidad de recursos humanos, técnicos, financieros, entre otros) necesarios a la hora de elaborar el diseño de la intervención pública que se pretenda abordar. Es ineludible que desde esta fase, quede plasmado de qué manera se puede favorecer o contribuir a estos resultados.

6. REFERENCIAS

Asociación Incubadora Parque TEC. (2010). Diagnóstico sobre la situación de emprendedurismo en Centroamérica. <http://docplayer.es/744053-Elaborado-por-asociacion-incubadora-parque-tec-mba-marcelo-lebendiker-ma-emilio-zevallos-ma-eduardo-alonso-mba-petra-petry.html>

Botta-Ferret, E., & Cabrera-Gato, J. E. (Octubre de 2007). Minería de textos: una herramienta útil para mejorar la gestión del bibliotecario en el entorno digital. *ACIMED*, 16(4). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352007001000005

Castillo Muñoz, C. E. (Febrero de 2019). Implementación de técnicas para minería de texto usando modelos de tópicos. (Trabajo final para obtener el título de Ingeniero en sistemas informáticos y de computación). Escuela Politécnica Nacional, Quito. <https://bibdigital.epn.edu.ec/bitstream/15000/19998/1/CD-9448.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA]. (2019). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020. IICA. <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/8214/BVE19040295e.pdf?sequence=1>

Contreras Barrera, M. (2014). Minería de texto: una visión actual. *Biblioteca Universitaria*, 17(2), 129-138. <https://www.redalyc.org/pdf/285/28540279005.pdf>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, Media Luna Roja. (2011). Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. <https://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/1220500-Monitoring-and-Evaluation-guide-SP.pdf>

Guevara, P; Arce, R. (2019). Dinámica del Sector Exportador de Costa Rica: Una cuantificación de los procesos de entrada y salida de empresas y productos 1998-2017. INCAE-CLACDS.

Llamas, F. J. y Fernández, J. C. (2018). La metodología Lean Startup: desarrollo y aplicación para el emprendimiento. *Revista EAN*, 84, p. 15. DOI: <https://doi.org/10.21158/01208160.n84.2018.1918>.

Ligero, J. A. (2011). Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa. Serie CECOD: Documentos de Trabajo (15). https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/4157/1/dos_ligero_2011.pdf

Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas, 8262. La Gaceta n°94, 17 de mayo de 2002. <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/pyme/8262.pdf>

Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo, 8634. Reforma publicada en La Gaceta 229, 27 de noviembre del 2014. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63047

López, Pedro Luis. (2004). Población muestra y muestreo. *Punto Cero*, 09(08), 69-74. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762004000100012&lng=es&tlng=es.

Ministerio de Comercio Exterior [COMEX]. (2018). Plan Estratégico Institucional 2018-2022. San José.

COMEX. (2019a). Plan para la Dirección del Programa DESCUBRE. San José.

COMEX. (2019b). Acta de constitución del Programa DESCUBRE. San José.

COMEX. (2019c). Productos Potenciales y sus Cadenas de Valor. San José.

COMEX. (2019d). Matriz de interesados del programa DESCUBRE. San José.

COMEX (2019e). Matriz de articulación Plan-Presupuesto 2019. San José

COMEX (2020). Matriz de articulación Plan-Presupuesto 2020. San José

Ministerio de Planificación Nacional y Política Nacional [Mideplan]. (2016). Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco teórico y práctico. San José, Costa Rica.

Mideplan. (2017a). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas: Gestión de Evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. San José.

Mideplan. (2017b). Guía de Teoría de la Intervención: Orientaciones metodológicas para la evaluación. San José.

Mideplan. (2018). Guía de indicadores: orientaciones básicas para su elaboración. San José.

Mideplan (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022. <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/>

Mideplan (2018). Política Nacional de Evaluación 2018-2030. San José.

Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG]. (2018). Lineamientos de política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural: hacia la agricultura del Bicentenario. <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E14-11045.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]. (2016). La vinculación sostenible de productores organizados y pequeñas y medianas empresas a los mercados agroalimentarios: Reflexiones y lecciones aprendidas en el marco del proyecto agrocadenas centroamérica. <http://www.fao.org/3/a-i5775s.pdf>

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. (6ta ed.). Sage Publications.

Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica [PROCOMER]. (2018). Estrategia 2019-2022: Negocios con propósito. San José

PROCOMER. (2019). DESCUBRE oportunidades. Bases operativas, normas y condiciones de la convocatoria I Capital Semilla. San José.

PROCOMER. (2020). DESCUBRE oportunidades. Bases operativas, normas y condiciones de la convocatoria II Capital Semilla. San José.

Sampieri, R; Fernández, C; Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (6ta ed.) MacGraw Hill. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Umaña, V. (2019). ¿Por qué DESCUBRE?. Presentación.

Anexo 1. Propuesta de seguimiento

Con el afán de brindar un aporte para la operacionalización de la recomendación número 4, correspondiente a la elaboración de un Sistema de Seguimiento, el equipo evaluador incluye a continuación una serie de insumos a ser valorados por los responsables de la operativización del Programa DESCUBRE.

1. Matriz de seguimiento:

Esta matriz permite, en primera instancia, hacer un recuento de los pendientes anuales en términos de insumos, actividades y resultados a corto, mediano y largo plazo. A este informe, se adjunta una matriz en Excel con las variables correspondientes para cada uno de los eslabones de la cadena de resultados y algunos ejemplos de cómo llenar la matriz, para guiar al equipo de COMEX encargado de ajustar y alimentar el seguimiento.

A pesar de ser más común encontrar matrices de seguimiento a programas y proyectos a partir de productos, efectos e impactos, siguiendo el esquema GpRD donde se le da prioridad a dichos aspectos, considerando además la coordinación de acciones con otras instancias sobre las cuales deben medir avances, es posible incluir la medición de insumos y actividades. Las variables pueden cambiar ligeramente de tabla a tabla, para que se ajusten mejor a lo que se quiere medir.

Aclarar, que la columna de observaciones tiende a usarse para señalar aspectos importantes en la medición del indicador, por ejemplo, obstáculos enfrentados por la institución para el cumplimiento del mismo, elementos de contexto que sea importante resaltar, comunicaciones específicas relacionadas, entre otros aspectos.

Tabla 1. Matriz de seguimiento

PROGRAMA DESCUBRE								
Seguimiento a actividades								
Actividad Estratégica	Indicadores	Peso relativo	Línea base (2018)	Meta anual	Observ.	Responsable (s)	Fuente o medio de verificación	
Act. 1.	1.1.							
	1.2.							
Act. 2.	2.1.							
	2.2.							
Seguimiento a productos								
Producto	Resultado esperado	Indicadores	Peso relativo	Línea base (2018)	Meta anual	Observ.	Resp (s)	Fuente o medio de verificación
Prod.1.		1.1.						
		1.2.						

Fuente: Mideplan (2020).

Tomar en consideración que el contexto del programa y la dinámica institucional puede cambiar, por lo que la matriz debe ser flexible para considerar esos cambios, lo cual implica revisar y actualizar periódicamente el sistema de seguimiento para incluir ajustes en la operacionalización del sistema.

2. Ficha de indicador

Cada uno de los indicadores construidos deben contar con su ficha, que permite registrar “(...) las propiedades y características de un indicador, para optimizar el uso y aprovechamiento de la información disponible” (Mideplan, 2018, p. 44). De especial utilidad serán estas fichas para: 1. Mejor comprensión de lo que se está midiendo; 2. Consensuar el tipo de información esperada para el indicador en específico, con las contrapartes institucionales; 3. Insumo para futuras evaluaciones e identificar los mejores indicadores a evaluar.

Cuadro 13. Ficha del indicador

Componente	Descripción
Nombre del indicador	Descripción general de lo que se pretende medir
Uso del indicador	Breve descripción de la información que será proporcionada por este indicador (conceptualización/constructo).
Tipo de indicador	Indicar si es de insumo, proceso, producto, resultados (efecto o impacto). Indicar también si es cualitativo, o cuantitativo.
Unidad de medida	Tasa, porcentaje, promedio, índice, etc.
Fórmula de cálculo	Expresión matemática con la que se calcula el indicador.
Nivel de cobertura	Nacional, regional, local.
Línea base	Dato inicial a partir del cual se establecen datos futuros.
Meta asociada	Meta planteada en función del indicador.
Periodicidad	Frecuencia con la que será medido el indicador: trimestral, semestral o anual.
Fuente de los datos	Entidades responsables de suministrar información.
Responsables	Institución/unidad administrativa encargada de medir, verificar, monitorear y evaluar el indicador.
Observaciones	Información adicional referente a la valoración del indicador (por ejemplo, siglas, términos técnicos, etc.)

Fuente: Adaptación a partir de Mideplan 2018, p. 44-45.

3. Seguimiento a compromisos de actores clave:

Es de mucha utilidad disponer de un panorama general de los compromisos a lo largo de la vida útil de la intervención. Para ello, se puede utilizar una matriz como la siguiente, la cual puede variar año tras año. Este cuadro se consensua con las contrapartes institucionales, siguiendo los datos construidos en la Matriz de Seguimiento.

Tabla 2. Indicadores comprometidos, según institución

Entidades involucradas	Cantidad de indicadores	Indicadores según tipo	
COMEX	20*	Producto	10
		Efecto	4
		Impacto	2
PROCOMER		Producto	
		Efecto	
		Impacto	
MAG	#		
CINDE	#		
SBD	#		
INDER	#		
INA	#		
MEIC	#		
INCOPESCA	#		
Academia	#		
Líderes de descubrimientos	#		

Fuente: Mideplan (2020).

*Nota: Los números incluidos en la tabla, son a modo de ejemplo. Es trabajo de la coordinación llenar la tabla con los datos correspondientes, una vez que se haya completado la matriz de seguimiento.

4. Informe de seguimiento

Los informes de seguimiento se alimentan de la matriz incluida en el punto 1 de este anexo, se incluyen de forma sintética los avances del programa en un marco temporal específico. Se sugiere realizar un informe semestral y uno anual, donde se valore el cumplimiento de los indicadores, según las metas establecidas, siempre considerando aquellos indicadores que se miden semestral y anualmente. Los indicadores con una temporalidad de medición más amplia (por ejemplo, quinquenales o bianuales) serán medidos al final del período establecido.

A continuación, se incluye una propuesta sobre los elementos a desarrollar en los informes:

Cuadro 14. Principales contenidos de informes de seguimiento

Componente	Descripción
Tipo de informe	Semestral o anual
Metodología	Breve explicación de los criterios de valoración utilizados en el informe. Se sugiere medir avances considerando mínimo tres aspectos: cumplimiento, riesgo de incumplimiento e incumplidas.
Análisis de cumplimiento	Descripción general del estado de las metas, según el período establecido, haciendo un balance entre las metas cumplidas, con riesgo y las incumplidas.

Componente	Descripción
Conclusiones	Valoración final según el análisis realizado, con respecto al estado de avance del programa a la fecha. Puede incluirse acá información sobre decisiones medulares tomadas durante el período.
Estructura	Portada, tabla de contenido, siglas y abreviaturas, introducción, metodología, análisis de cumplimiento, conclusiones, anexos. Considerar, para mantener lo ejecutivo del informe, no exceder las 15 páginas.

Fuente: Mideplan (2020).

Al momento de construir el informe, será de importancia considerar aspectos como:

- Incluir en el informe aquellos retos enfrentados, como podrían ser: presupuestos, situaciones climáticas enfrentadas durante el desarrollo de los descubrimientos, afectación de la pandemia en el cumplimiento de objetivos, situaciones o decisiones políticas que pudieron afectar la implementación del programa, entre otros aspectos.
- Considerar hacer recordatorios de medio período a las contrapartes institucionales, para recordarles los compromisos adquiridos en el cumplimiento de metas dentro del programa.
- Compartir los informes con cuantos actores sea posible. Este informe servirá para alimentar las memorias institucionales cada año, podrá ser un insumo para realizar boletines informativos y tendrá la visión general del programa para tomar decisiones a nivel político.

Anexo 2. ODS alineados con los objetivos del Programa DESCUBRE

Cuadro 15. ODS alineados con los objetivos del Programa DESCUBRE

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Metas asociadas	Indicadores asociados
2. Hambre cero	<p>2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.</p> <p>2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.</p> <p>2.5: 2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado con el fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente, en los países menos adelantados.</p> <p>2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.</p> <p>2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, con el fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.</p>	<p>2.3.1 Volumen de producción por unidad de trabajo según el tamaño de la empresa agropecuaria/pastoral/silvícola.</p> <p>2.3.2 *Productividad total de los factores.</p> <p>2.4.1 *Porcentaje de la superficie agrícola cultivada siguiendo prácticas agrícolas sostenibles</p> <p>2.4.2 *Porcentaje de hogares agrícolas que utilizan sistemas de riego, en comparación con todos los hogares agrícolas</p> <p>2.4.3 *Porcentaje de hogares agrícolas que utilizan fertilizantes ecológicos en comparación con todos los hogares agrícolas que utilizan fertilizantes</p> <p>2.5.1 *Índice del enriquecimiento de los cultivos mediante colecciones ex situ.</p>
8. Trabajo decente y crecimiento económico	<p>8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.</p> <p>8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.</p>	<p>8.2.1 Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada.</p>

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Metas asociadas	Indicadores asociados
	8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.	8.5.2 Tasa de desempleo, por sexo, grupo de edad y personas con discapacidad.
9. Industria, innovación e infraestructura	9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles y su integración en las cadenas de valor y los mercados.	9.3.1 Porcentaje correspondiente a las industrias a pequeña escala del valor añadido total del sector/ 9.3.2 Porcentaje de las industrias a pequeña escala que han obtenido un préstamo o una línea de crédito.
	9.4 De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.	
	(9.5) 9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas.	9.b.1 Porcentaje del valor agregado por la industria de tecnología mediana y alta del valor añadido total.
12. Producción y consumo responsables	12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.	
	12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.	
17. Alianzas para lograr los objetivos	17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo.	17.7.1 Monto total de fondos aprobados con destino a los países en desarrollo para promover el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales.
	17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.	17.11.1 Participación de los países en desarrollo y los países menos adelantados en las exportaciones mundiales.
	17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.	17.12.1 Promedio de los aranceles que enfrentan los países en desarrollo, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo
	17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.	17.15.1 *Número de limitaciones que contienen la asistencia oficial para el desarrollo o los acuerdos de préstamo oficiales, los acuerdos de inversión internacionales, los acuerdos regionales de comercio, etc.

Anexo 3. Instrumentos

Dirigida a: Jerarcas del Consejo Ministerial

entrevista: _____

Fecha: ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión: Sí _____ No _____

Nombre de la persona entrevistada: _____

Período en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Comercio Exterior, incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la evaluación del Programa DESCUBRE, con la finalidad de valorar el diseño de esta intervención y obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la implementación del Programa. Este proceso evaluativo está siendo realizado por personal de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas, a su vez, le menciono que toda la información que será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, le solicitamos su permiso para que su nombre sí aparezca como parte una lista general de personas entrevistadas, ¿Está de acuerdo? Sí__ No__

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

Las preguntas están relacionadas con su participación en el diseño del Programa, los contenidos acordados, entre otros aspectos. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

Sección de Preguntas

1. ¿Tuvo participación usted en la planificación del Programa DESCUBRE? ¿Cuál fue su rol en la planificación del Programa?
2. ¿Cuáles actores participaron en la planificación del Programa DESCUBRE?
3. ¿Cuál es la problemática que se pretende resolver con el Programa DESCUBRE?
4. Para usted, ¿Cuál es el principal cambio que pretende lograr el Programa DESCUBRE en la

- población beneficiaria?
5. En este momento y considerando el tiempo de implementación del Programa, ¿Existe algún actor o actores que deberían incorporarse al Programa? ¿Por qué?
 6. ¿Qué opina usted sobre los recursos humanos, técnicos y financieros considerados en el proceso de diseño del Programa? ¿Son suficientes y adecuados? ¿Por qué?
 7. ¿Consideraron ustedes en la planificación de DESCUBRE aspectos relacionados con la sostenibilidad del Programa? ¿Cuáles aspectos contempla o debería contemplar?
 8. ¿Tiene usted conocimiento sobre si el Programa realiza seguimiento de sus acciones? ¿De qué forma lo realiza? ¿Cómo se utiliza esa información para la toma de decisiones?
 9. A su criterio, ¿La coordinación interinstitucional que se estableció durante la fase de diseño del Programa es la adecuada para facilitar la implementación y de paso lograr los objetivos propuestos? o ¿Considera necesario realizar algún ajuste en este ámbito?
 10. Según su experiencia como parte del Consejo Ministerial del Programa, ¿Tiene alguna recomendación que nos podría brindar para mejorar la planificación del Programa?

Dirigida a: Líder del Programa

entrevista: _____

Fecha: ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión: Sí _____ No _____

1. Nombre de la persona entrevistada: _____

2. Período en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Comercio Exterior, incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la evaluación del Programa DESCUBRE, con la finalidad de valorar el diseño de esta intervención para obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la implementación del Programa. Este proceso evaluativo está siendo realizado por funcionarios de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, fungiendo como Equipo Evaluador.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas. ¿Le parece bien o tiene algún inconveniente?

A su vez, le menciono que toda la información será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, en el informe final de evaluación, adjuntamos una lista de personas entrevistadas, por lo que le consultamos si ¿tiene algún problema con que su nombre forme parte de una lista de personas consultadas?

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

La entrevista contiene preguntas abiertas, donde se pretende generar una pequeña discusión sobre algunos temas específicos. Las preguntas están relacionadas con los inicios del programa, los contenidos acordados, su participación en el diseño del programa, entre otros aspectos. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

Sección de Preguntas

1. ¿Cuál fue su rol en la planificación del Programa?
2. Revisando la información del programa, nos encontramos con que la problemática que trata de resolver está relacionada con dos fallas de mercado (dilema del pionero y situación de huevo o

- gallina) ¿Podría hacer referencia a las necesidades de la población meta del Programa que se derivan de esta problemática? y ¿cómo atiende el programa estas necesidades?
3. ¿Cuáles son las características de la población beneficiaria que atiende el Programa DESCUBRE? ¿Considera que hay beneficiarios que no han sido contemplados por el Programa?
 4. Para usted, ¿cuál es el principal cambio que debe lograr el Programa DESCUBRE en la población beneficiaria? ¿Se visibilizó ese resultado en la etapa de diseño?
 5. En este momento y considerando el tiempo de implementación del Programa, ¿existe algún actor o actores que deberían agregarse al Programa? ¿Por qué?
 6. ¿Qué opina usted sobre los recursos humanos, técnicos y financieros considerados en el proceso de diseño del Programa? ¿Fueron suficientes y adecuados?
 7. Durante el diseño del Programa, se definió una estructura organizacional compuesta principalmente por tres instituciones, donde además existen una serie de instancias adicionales que proporcionan apoyo al Programa para facilitar su ejecución. ¿Qué opinión le merece la coordinación interinstitucional e intersectorial establecida en el diseño del Programa DESCUBRE? ¿Con base en la experiencia de implementación, hay algún aspecto de coordinación no contemplado en el diseño, que debería ser modificado?
 8. ¿Qué mecanismos se planificaron para favorecer la demanda de descubrimientos por parte de la población beneficiaria?
 9. ¿Conoce usted si durante el diseño del Programa se estableció algún mecanismo para el seguimiento (o monitoreo) de los objetivos establecidos en el Programa (informes, matrices de seguimiento a indicadores y metas, procedimiento específico de rendición de cuentas o algún aspecto relacionado)? ¿Cuáles son esos mecanismos?
 10. ¿Considera usted que la planificación de DESCUBRE contempla aspectos relacionados con la sostenibilidad del Programa? ¿Cuáles aspectos contempla o debería contemplar?
 11. ¿Ha presentado el Programa retos en su implementación, que deriven de la necesidad de mejora de algún aspecto de la planificación de DESCUBRE?
 12. ¿Hay algún aspecto general de la planificación original del Programa DESCUBRE que ha cambiado (se agregó o se quitó) o que se ha ajustado durante su implementación?
 13. ¿Tiene alguna recomendación que nos podría brindar para mejorar la planificación del Programa, de la cual no nos hayamos referido ya?

Grupo Focal dirigido a: Consejo Asesor

Fecha: ____/____/____ **Hora:** ____:____

Lugar o plataforma virtual de aplicación: _____

Facilitadora/or: _____

Participantes:

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la evaluación del Programa DESCUBRE, con la finalidad de valorar el diseño de esta intervención para obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras en la implementación del Programa. Este proceso evaluativo está siendo realizado por funcionarios de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, fungiendo como Equipo Evaluador.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar esta sesión y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas. ¿Le parece bien o tienen algún inconveniente?

A su vez, le mencionamos que toda la información será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a sus nombres. Sin embargo, en el informe final de evaluación, adjuntamos una lista de personas entrevistadas, por lo que les consultamos si ¿tienen algún problema con que su nombre forme parte de una lista de personas consultadas?

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizar esta sesión de grupo focal.

B. Instrucciones generales

La sesión de hoy es principalmente una conversación que va a girar en torno al rol de ustedes como Consejo Asesor del Consejo Ministerial, así como a su percepción sobre el Programa.

Sección de preguntas:

Para iniciar, nos gustaría conversar un poco sobre la problemática y las necesidades asociadas que busca atender el programa.

1. Podrían ustedes decirnos ¿Cuál es la principal problemática que busca solucionar el Programa DESCUBRE en la población meta?
2. A su criterio ¿La planificación del Programa aborda apropiadamente las necesidades de la población meta para atender la problemática planteada?
3. ¿Cuáles son las características de la población beneficiaria del programa?
4. Para ustedes ¿Cuál es el principal cambio que debe lograr el Programa DESCUBRE en la población beneficiaria? (Resultados).
5. Considerando el tiempo de implementación de DESCUBRE, ¿Existe algún actor o actores que deberían agregarse al Programa para mejorar el trabajo que se realiza?
6. ¿Consideran ustedes que los recursos (humanos, financieros, entre otros) son suficientes para que el programa cumpla sus objetivos?
7. ¿Cuál es su percepción sobre los mecanismos para favorecer la demanda de descubrimientos por parte de la población beneficiaria?
8. ¿Consideran que el programa es sostenible en el tiempo?(explicar sostenibilidad) ¿Cuáles aspectos contempla o debería contemplar el diseño del programa relacionados con la sostenibilidad?
9. ¿Existe algún aspecto o aspectos que el Programa debe considerar e incluir en su planificación para mejorar su funcionamiento?
10. ¿Tienen alguna recomendación adicional para mejorar la planificación del Programa?

Dirigida a: Personal técnico

entrevista: _____

Fecha: ____/____/____

Entrevistadora/or: _____

Autoriza grabar la sesión?: Sí _____ No _____

Nombre de la persona entrevistada: _____

Periodo en el puesto: _____

A. Presentación

Buenos días/ buenas tardes, en el Marco de la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, el Ministerio de Comercio Exterior, incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la evaluación del Programa DESCUBRE, con la finalidad de valorar el diseño de esta intervención para obtener insumos que permitan la toma de decisiones orientada a mejoras de la implementación del Programa. Este proceso evaluativo está siendo realizado por funcionarios de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, fungiendo como Equipo Evaluador.

Antes de iniciar queremos solicitarle su autorización para grabar la entrevista y, de esta manera, sistematizar mejor las respuestas. ¿Le parece bien o tiene algún inconveniente?

A su vez, le menciono que toda la información será analizada de manera agregada, por lo que sus respuestas no serán asociadas a su nombre. Sin embargo, en el informe final de evaluación, adjuntamos una lista de personas entrevistadas, por lo que le consultamos si ¿tiene algún problema con que su nombre forme parte de una lista de personas consultadas?

Le agradecemos el tiempo y la disponibilidad para poder realizarle esta entrevista.

B. Contenido

La entrevista contiene preguntas abiertas, donde se pretende generar una pequeña discusión sobre algunos temas específicos. Las preguntas están relacionadas con los inicios del programa, los contenidos acordados, su participación en el diseño del programa, entre otros aspectos. Por ello, de antemano le agradecemos toda la información que nos pueda brindar al respecto.

Sección de Preguntas

1. ¿Tuvo participación usted en la planificación del Programa DESCUBRE? ¿Cuál fue su rol en esta fase de planificación?
2. Si tuvo participación en el diseño del Programa, producto de su participación, ¿Cuáles considera usted que fueron las fortalezas y las debilidades que se dieron durante la planificación del Programa DESCUBRE? ¿Considera usted que hizo falta algún aspecto para incluir o aclarar?
3. Para usted, ¿Cuál es el principal cambio que debe lograr el Programa DESCUBRE en la población beneficiaria? ¿Se visualizó ese resultado durante la fase de diseño?
4. Actualmente, ¿Cuál es su rol o funciones dentro del Programa?
5. De acuerdo con las funciones que ha venido desarrollando usted en el Programa desde el inicio de la implementación, ¿Considera que existe algún aspecto del diseño del Programa que debe modificarse, relacionado con su rol o el de su institución? ¿Cuál sería esa modificación?
6. Respecto de las acciones que ustedes coordinan con otras instituciones en el marco del DESCUBRE, ¿Consideran que deberían incluirse otros actores en el Programa? ¿Quiénes y por qué?
7. Considera usted que ¿existe algún aspecto que debe mejorarse de la coordinación interinstitucional que realiza DESCUBRE?
8. ¿Conoce usted si durante el diseño del Programa se establecieron los mecanismos para el seguimiento de las acciones que usted y su institución realizan para el Programa? ¿Cuáles son esos mecanismos? ¿Conoce si se ha determinado cuál será el uso de la información generada mediante el seguimiento del Programa?
9. ¿Se encuentra DESCUBRE incluido dentro de la Planificación Institucional de su institución?
10. Según su experiencia de participación en el Programa ¿Tiene alguna recomendación que nos podría brindar para mejorar la planificación del Programa?