



# EVALUACIÓN DE DISEÑO

## Programa DESCUBRE - Resumen Ejecutivo



Ministerio de Comercio Exterior  
Costa Rica



**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.

# RESUMEN EJECUTIVO

## Descripción del programa evaluado

El programa DESCUBRE surge como una alianza público-privada gestionada de forma conjunta por el Ministerio de Comercio Exterior-COMEX-, la Promotora de Comercio Exterior-PROCOMER y el Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG.

Fue gestado durante la administración Alvarado Quesada, por lo que se encuentra incluido como una de las intervenciones priorizadas en el *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública* (PNDIP) del Bicentenario, perteneciendo al Área Estratégica de *Innovación, Competitividad y Productividad* y al Sector *Comercio Exterior*. Se encontraba en su fase de diseño en octubre del 2018 e inició su fase de implementación en el 2019.



Se enfoca en promover el crecimiento de la productividad y el empleo. Su misión es “(...) 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” (Ministerio de Comercio Exterior, 2019, pág. 3).

El principal servicio que brinda el Programa es el “descubrimiento” de nuevos productos, mercados y servicios que son puestos a disposición de productores, con el fin de brindar la posibilidad de generar ingresos en diferentes zonas agrícolas del

país, especialmente, las zonas rurales.

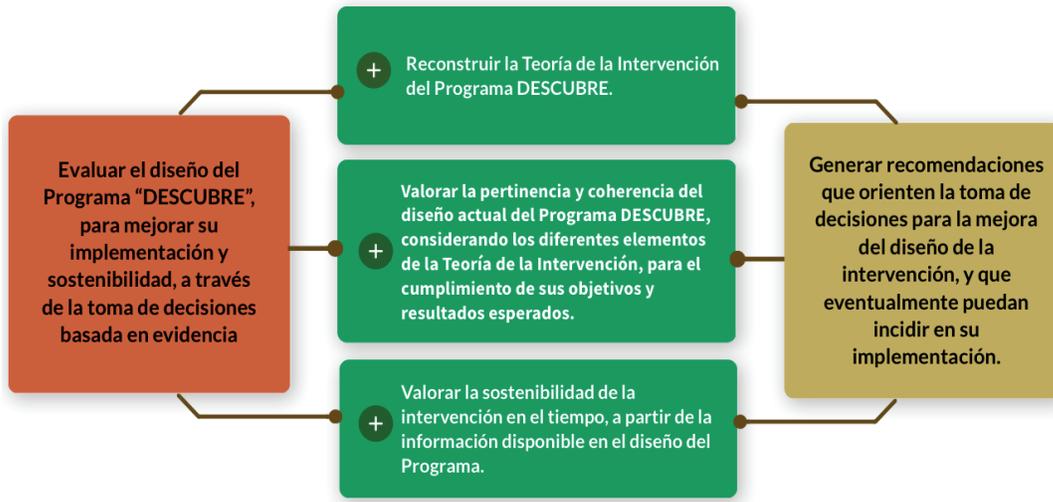
Su objetivo general es “Promover la transformación de la estructura productiva de las zonas rurales de Costa Rica” y pretende lograrlo mediante la diversificación de la agricultura y la pesca, el aumento de la complejidad en la producción, la concertación de acciones entre diferentes instituciones del Estado y la promoción de mayores flujos de inversión a zonas rurales.

DESCUBRE plantea cumplir sus objetivos a través de la articulación de esfuerzos y el trabajo colaborativo de distintos actores como instituciones públicas, academia, expertos del sector agroexportador y sector privado. Todo lo anterior, bajo la dirección del Consejo de Ministros y la persona líder del programa, quienes reciben el apoyo y asesoramiento de un grupo de expertos en la temática de comercio exterior denominado Consejo Asesor DESCUBRE.

## Marco de la evaluación

El objeto evaluado es el diseño del Programa DESCUBRE, dándose énfasis en analizar su planificación y estructura lógica. Considerando que ya el Programa se encontraba en su etapa de implementación en el 2019, la evaluación también incorpora la perspectiva de distintos actores involucrados en la ejecución del Programa, lo cual permitió valorar el diseño aprovechando la experiencia de la puesta en marcha de DESCUBRE. Es una evaluación de tipo “formativa”, ya que está orientada al aprendizaje para su eventual adaptación a partir de los resultados obtenidos con dicho ejercicio. A continuación, se resumen las características principales de la evaluación:

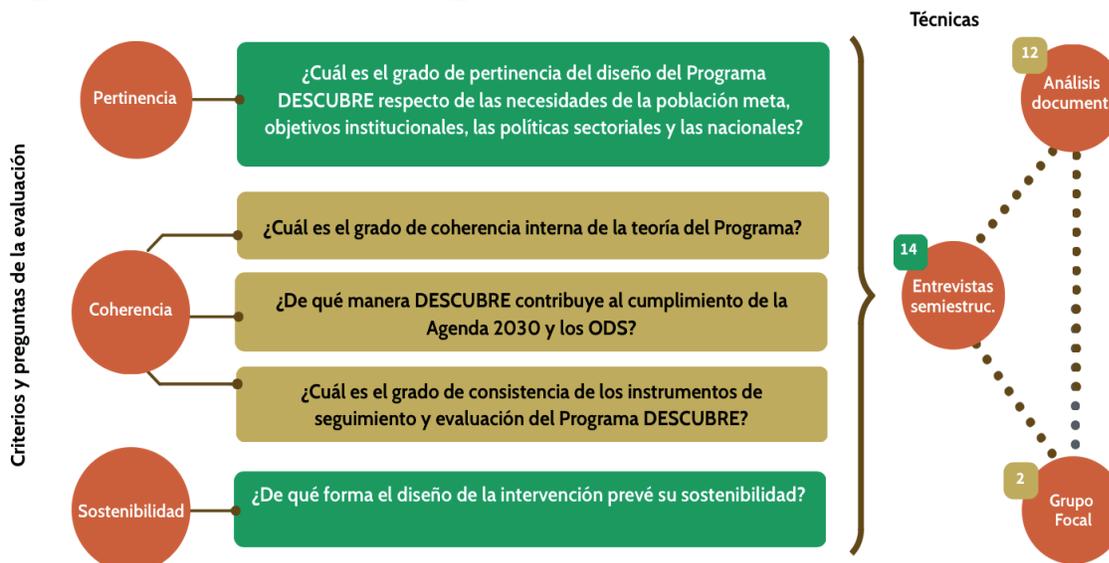
### Objetivos de la evaluación



### Delimitación de la evaluación

POBLACIÓN	UNIDAD DE ESTUDIO	TEMPORALIDAD	COBERTURA GEOGRÁFICA	TIPO DE EVALUACIÓN	CRITERIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PYMES (MEIC)</li> <li>• PYMPAS (MAG)</li> <li>• Productores agrícolas y pecuarios</li> <li>• Pequeños empresarios con potencial exportador</li> </ul>	Diseño de la intervención	Noviembre 2018 - Febrero 2020	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño (Durante)</li> <li>• Formativa</li> <li>• Externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertinencia</li> <li>• Coherencia</li> <li>• Sostenibilidad</li> </ul>

### Marco general de la evaluación



## Principales conclusiones

A raíz de los hallazgos encontrados con este ejercicio evaluativo, se establecieron las siguientes conclusiones:

### **¿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?**

Se evidencia 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 sustenta el planteamiento que realiza DESCUBRE para atender la problemática que da origen y fundamenta el programa por lo que es pertinente en este sentido también.

A partir de la información analizada no se logra establecer una trazabilidad directa del programa con el diagnóstico de necesidades de la población meta. Se cuenta con un diagnóstico, el cual fue revisado en la evaluación, no obstante, no se encontraron referencias documentales que indicaran su utilización –o mención- dentro de los documentos programáticos de DESCUBRE y se observa una baja claridad en la caracterización de la población meta que pretende atender, siendo este elemento central para determinar el logro o no de objetivos trazados desde la planificación de la intervención.

En términos de estructura programática, el planteamiento de objetivos es pertinente, aun cuando estos no siempre se presentan de forma homogénea en los documentos, necesitando concretarse y especificarse en su operacionalización a efectos de aumentar la capacidad de medir el progreso y avances en su cumplimiento de manera confiable y transparente.

### **¿Cuál es el grado de coherencia interna de la teoría del Programa?**

A partir del análisis evaluativo realizado, se concluye que existe una coherencia intermedia en lo que respecta a la teoría de la intervención, en síntesis el documento del programa resulta poco auto-explicativo por sí mismo para determinar al menos de manera general los componentes y relaciones que implican su puesta en marcha.

Existe alta dispersión de la información de la planificación del programa en diferentes documentos y archivos, restando coherencia a sus contenidos y dificultando la comprensión respecto del dimensionamiento de los alcances de DESCUBRE, aspecto que puede incidir en una efectiva rendición de cuentas sobre los objetivos y resultados del programa.

Utilizando la cadena de resultados como modelo para representar la lógica causal de DESCUBRE, se encuentra que es necesario clarificar y explicitarla aún más. La relación entre insumos, actividades y productos refleja una coherencia aceptable, considerando la perspectiva de resultados (efectos e impactos), la coherencia disminuye, ya que se documentan vacíos y omisiones. 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 mencionados en el Acta de constitución; 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.

Dentro de la evaluación se realiza un capítulo de teoría de la intervención, el cual puede ser la base para un eventual reforzamiento de la lógica causal de DESCUBRE.

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

La evaluación ha logrado documentar la vinculación entre el diseño de DESCUBRE y la Agenda 2030, incluyendo sus objetivos. 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 (COMEX-PROCOMER-MAG). Esto permite entrever que a futuro el programa, podría contribuir con el cumplimiento de estos compromisos internacionales suscritos por Costa Rica en el 2016.

Muchos de los elementos abordados en la planificación del Programa tienen sinergia con algunas metas e indicadores de los ODS. Bajo este panorama, 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.

Por otra parte, 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.

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

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.

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, 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.

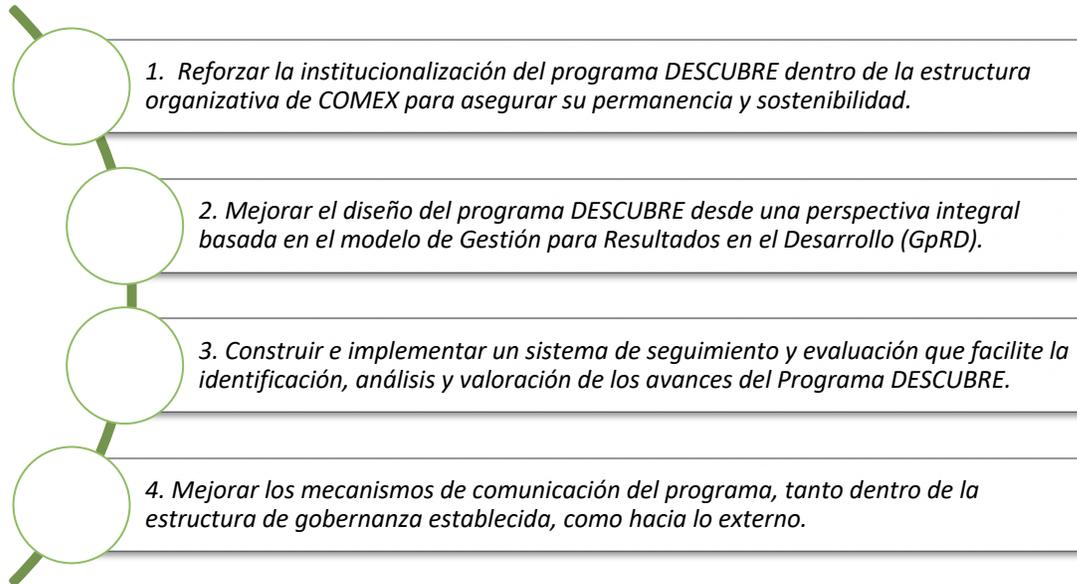
### **¿De qué forma el diseño de la intervención prevé su sostenibilidad?**

Los elementos de sostenibilidad incluidos en la planificación del programa refieren principalmente a mecanismos institucionales (apoyo político, marco normativo, planificación institucional e institucionalización), datos de seguimiento operativo (hojas de ruta) 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 estabilidad de los recursos (financiero y humano) y 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.

## Recomendaciones

Producto de los hallazgos encontrados se derivan las siguientes recomendaciones generales. Para facilitar el alcance de las mismas, cada una de estas recomendaciones se operacionalizan a través de una serie de recomendaciones específicas, que se incluyen en otro apartado de este informe.



## Uso de los resultados de la evaluación:

Corresponde a la entidad solicitante de la evaluación realizar un análisis y valoración de las recomendaciones emanadas del informe final, definiendo con esto cuáles institucionalmente son viables de implementar, pero necesarias para mejorar el diseño de la intervención. En el caso de las recomendaciones objetadas, deben ser justificadas debidamente y es a partir de este filtro que se crean las condiciones para la formulación del Plan de Acción.

Amparado en lo anterior, los jefes institucionales, presentan ante el Mideplan la Respuesta Gerencial y el Plan de Acción correspondiente, que no es más que el instrumento o la herramienta a través de la cual se implementan las recomendaciones derivadas del proceso de evaluación. De suma importancia es hacer participativo la construcción de este Plan de Acción tomando en consideración actores estratégicos, abarcando todos los niveles posibles. Agilizar y facilitar su cumplimiento, dependerá en gran medida de lo anterior.

De acuerdo con las condiciones y posibilidades de la institución interesada, se definen los plazos y responsables del cumplimiento de las diferentes actividades que se deben llevar a cabo para el alcance de cada recomendación aceptada. Este instrumento facilita valorar el nivel de avance en la implementación de estas recomendaciones.