

Evaluación intermedia del proyecto

Transformative Low Carbon and Climate Resilient Pathways of Costa Rica

IKI project 21_III_114_CRI_G_Transforma

Resumen ejecutivo | IMAP GmbH



24 de mayo 2024

Descripción del proyecto

El proyecto "Transformative Low Carbon and Climate Resilient Pathways of Costa Rica", también conocido como Transforma-Innova, es una iniciativa multidonante financiada por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor de Alemania (BMUV) con 12,3 millones de euros y complementada con una contribución de 4,1 millones de euros de la Unión Europea (UE). Se gestiona mediante distintos acuerdos y calendarios, los fondos de la UE son administrados por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) durante un periodo de 48 meses, con una finalización prevista en octubre de 2025. La contribución de la BMUV se ejecuta con un consorcio liderado por la GIZ, que incluye como socios a Conservación Internacional (CI), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM), la GIZ y la Fundación Costa Rica – Estados Unidos de América para la Cooperación (CRUSA). Su conclusión está prevista para septiembre de 2026.

Transforma está estratégicamente diseñado para facilitar la consecución de los objetivos nacionales de cambio climático de Costa Rica, apoyando la transición hacia cadenas de valor agrícolas y sistemas de producción marina bajos en emisiones, tal y como se delineó en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan de Descarbonización de Costa Rica.

El **marco lógico del proyecto** está diseñado con cinco productos/resultados. Los resultados II y III constituyen el núcleo del proyecto Tranforma, ya que definen las prácticas de producción agrícola resiliente (café, ganado, musáceas), el fortalecimiento de los medios de subsistencia de las comunidades costeras y los ecosistemas costeros, y se centran en la contribución sustantiva del proyecto a los objetivos nacionales de descarbonización. Estos resultados son fundamentales para definir el alcance del proyecto y su contribución directa a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático. En apoyo de estas actividades centrales, el proyecto incorpora resultados transversales adicionales I, IV y V, que mejoran la coherencia de las políticas, garantizan la disponibilidad de financiación para el clima y crean capacidades de conocimiento esenciales para ampliar el proceso de transformación de los grupos participantes.

Objetivos de la evaluación, uso previsto de los resultados y metodología

El propósito de esta evaluación intermedia es facilitar una evaluación independiente del estado actual de ejecución del proyecto y de la probabilidad de que alcance sus objetivos, aumentar la rendición de cuentas y la transparencia, y apoyar la toma de decisiones basada en evidencias para dirigir el proyecto. La evaluación intermedia fue realizada entre octubre de 2023 y mayo de 2024 por tres evaluadores, dirigidos por un jefe de equipo. La evaluación incluye un conjunto de preguntas estándar procedentes de los criterios de evaluación estándar de la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI) (pertinencia; planificación, dirección y coherencia; eficacia; impacto transformador y sostenibilidad; salvaguardias sociales y medioambientales; indicadores estándar) y preguntas de aprendizaje adicionales más específicas del proyecto. Las conclusiones se basan en un estudio teórico, entrevistas en profundidad, debates en grupos de discusión, una encuesta y la observación directa sobre el terreno. Se han triangulado diversas fuentes para obtener conclusiones basadas en evidencias. Los principales usuarios de la evaluación son la oficina de IKI en "Zukunft Umwelt Gesellschaft gGmbH" (ZUG), el Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima (BMWK), BMUV, GIZ, los socios políticos y del consorcio y otras organizaciones ejecutoras.

Principales conclusiones por criterio de evaluación

Relevancia

El Climate Action Tracker (CAT) posiciona a Costa Rica en el cumplimiento del Acuerdo de París y los objetivos de las NDC. El proyecto Transforma se alinea con el Plan de Descarbonización y los ODS de Costa Rica, y las políticas climáticas asociadas (Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030 y su Plan de Adaptación 2022-2026; Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, Agenda Agroambiental; Estrategia Nacional de Restauración del Paisaje 2021-2050; Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030).

Apoya tres Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMA) agrícolas, el refuerzo de las cadenas de valor marinas costeras, así como la protección de humedales y zonas marinas costeras protegidas. Existen puntos de vista divergentes entre el proyecto y los socios políticos en cuanto a las modalidades de aplicación de los objetivos de

ordenación del espacio marino costero. El proyecto contribuye a articular estrategias entre el medio ambiente y el sector agrícola.

La pertinencia de las estrategias y enfoques del proyecto para los socios ejecutores es desigual. Los socios recomiendan dar prioridad a las estrategias de adaptación y a un enfoque paisajístico. Los socios agrícolas sectoriales sugieren hacer menos hincapié en la medición, notificación y verificación (MRV) de las prácticas de mitigación y más en la mejora de la resiliencia y la sostenibilidad de las fincas agropecuarias. Además, el proyecto no ha sido muy receptivo a la hora de alinearse con las capacidades y los procesos de las instituciones asociadas, que proporcionarán la primera línea de asistencia técnica a las fincas agrícolas y las comunidades (Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Institución cafetera costarricense (ICAFE), cooperativas, asociaciones de productores).

Para los grupos destinatarios, el proyecto aún carece de un plan de focalización, sin embargo, incluye enfoques relevantes, como planes de gestión costera que concederán a las comunidades permisos para el uso sostenible de los recursos, y planes de finca agrícola con incentivos para implantar BMP. También ofrecerá oportunidades de financiación innovadora y la posibilidad de participar en procesos de desarrollo de capacidades.

Planificación, dirección y coherencia

El diseño global del proyecto persigue ambiciosos objetivos tanto para los ecosistemas marino-costeros como para los terrestres. Integra la contribución de la UE centrada en la innovación y la financiación, formando una compleja Teoría del Cambio (TdC) que fusiona múltiples objetivos que integran las metas oficiales de la política climática. Esta ambiciosa integración da lugar a una TdC que carece de vías causales claras para lograr los resultados previstos y a un marco de resultados que no es operativo.

El marco de planificación del proyecto no se ajusta a las normas del IKI y de CAD-OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) para la definición de efectos, resultados, productos y actividades, lo que provoca un desajuste en el seguimiento y la evaluación del proyecto. Incluye cinco productos/resultados, 17 paquetes de trabajo y 21 indicadores, y no aclara las relaciones lógicas necesarias para evaluar la eficacia de cada componente. En consecuencia, el cumplimiento de los indicadores del proyecto no se traduce necesariamente en resultados tangibles. Además, carece de indicadores Específico, Mensurable, Alcanzable, Pertinente, Limitado en el tiempo (SMART) y se enfrenta a importantes retrasos, con acuerdos y asociaciones cruciales aún pendientes a medida que se acerca la fecha límite de financiación fijada por la UE. Se ha tardado entre seis y ocho meses en preparar un contrato, y en el caso de algunos subdonatarios, hasta un año.

Desde el punto de vista financiero, el proyecto adolece de la falta de un plan de actividades alineado con presupuestos, sin recursos financieros asignados específicamente a productos/resultados o paquetes de trabajo. Esto socava la eficacia de la gestión basada en resultados y complica la distribución de los recursos, como se puso de manifiesto en los desacuerdos de financiación que surgieron durante la evaluación intermedia. Los marcadores del CAD no se abordaron en la propuesta de proyecto, pero algunos de ellos son pertinentes y el proyecto debería abordarlos.

El proyecto ha aplicado con éxito todos sus mecanismos de gobernanza de acuerdo con la propuesta de proyecto. Aunque el Comité Directivo ha servido principalmente como plataforma de comunicación e intercambio de información entre los donantes más que como órgano de gestión, establece un mecanismo sólido para mejorar el diálogo estratégico y la supervisión. La dirección y la gobernanza con los socios gubernamentales, el compromiso de los socios ejecutores y la apropiación del proyecto son los principales retos. Del mismo modo, el Comité de Gestión del Proyecto (PMC) puede reforzarse para permitir una reflexión más estratégica sobre las hipótesis del proyecto y facilitar la gestión adaptativa.

Eficacia

En marzo de 2024, la ejecución financiera del proyecto alcanzaba el 31% de los fondos asignados, siendo los gastos de personal y adquisiciones los que registraban los índices de gasto más elevados, con un 45% y un 53% respectivamente. El personal externo (consultorías) y la financiación (subsidios y subcontratación incluyendo consorcios) han experimentado tasas de ejecución más bajas, del 8 % y del 28 % respectivamente. A pesar de ello, los resultados del proyecto en relación con los indicadores de resultados siguen registrando un retraso considerable, ya que solo se ha completado parcialmente un hito (concurso de ideas). En el resto de los productos previstos, no se han obtenido resultados tangibles ni se ha logrado la participación activa de las partes interesadas.

Con sólo 19 meses restantes del plazo de 48 meses fijado por la UE, la estrategia del proyecto, aunque sigue siendo pertinente, requiere una recalibración. Esto implica reducir las ambiciones para cumplir los objetivos alcanzables en el plazo estipulado, priorizando los paquetes de trabajo esenciales y formulando un plan de acción focalizado en las acciones donde pueda generar los mayores resultados. Los retos estratégicos, operativos y de recursos exigen una reevaluación exhaustiva de los plazos, objetivos y estrategias de escalamiento de las acciones para garantizar su viabilidad e impacto. Se recomienda descentralizar el control, simplificar los objetivos y aumentar la participación de las partes interesadas.

Además, el proyecto debe readjustar sus objetivos de mitigación y adaptación para que se ajusten mejor a las prioridades de los socios de gobierno y a los recursos disponibles, aplicando un sistema gestionable de MRV con métricas simplificadas aceptadas por los socios políticos. Aunque la ampliación de las Acciones de Mitigación para la Agricultura (MAMA) es conceptualmente sólida para la ganadería, es necesario realizar ajustes para que el café se ajuste a las capacidades de los socios. Parece factible y aconsejable iniciar un proyecto piloto Musaceae NAMA para pequeños productores, lo que requiere concentrar los esfuerzos. Se aconseja una reasignación financiera para fortalecer las acciones de desarrollo de capacidades, el desarrollo de conocimientos y las comunidades de prácticas, bajo el liderazgo del MAG y el CATIE.

Impacto transformador y sostenibilidad

Esta evaluación intermedia confirma el potencial del proyecto para alcanzar objetivos de mitigación y adaptación medioambiental y generar importantes beneficios colaterales, sin embargo, ajustando sus metas. A través de la conservación, gestión y restauración de los ecosistemas de manglar y la transición de las prácticas agrícolas a sistemas diversificados, bajos en emisiones y resilientes, el proyecto pretende gestionar y restaurar los ecosistemas de manglar en 2.000 kilómetros y la transición de 12,000 hectáreas de tierras agrícolas a sistemas diversificados, bajos en emisiones y resilientes, y beneficiar a 6.000 familias rurales. Aunque los impactos deseados no podrán alcanzarse en el plazo establecido y con los esfuerzos actuales del proyecto, si se alinean adecuadamente, las acciones implementadas contribuirán a estos procesos de transformación liderados por el gobierno.

La principal condición que debe cumplirse es que las explotaciones NAMA reciban asistencia técnica formal y periódica, así como incentivos financieros, que les permitan aplicar las Mejores Prácticas de Gestión (MPG) promovidas por el proyecto. Las NAMA oficiales en café y ganadería muestran a los beneficiarios experimentando aumentos en la productividad, y diversificación de sus ingresos. Un importante beneficio económico directo identificado por los productores gracias a la adopción de prácticas agronómicas incluye el ahorro en la compra de piensos preparados. A ello se une la mejora de la calidad de los pastos y un pastoreo más eficiente, que también afecta positivamente a la gestión de las malas hierbas. Esto conduce a una reducción del uso de insumos importados como fertilizantes, concentrados y herbicidas, lo que aumenta aún más la viabilidad económica de estas prácticas.

En cuanto al componente marino-costero, la reestructuración del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y de INCOPESCA (Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura) ha afectado negativamente al objetivo de la planificación espacial marino-costera. La ausencia de un apoyo sólido por parte de una Comisión Marina dedicada ha creado desafíos para continuar con estas actividades. Por otro lado, el proyecto tiene el potencial de crear impactos positivos sustanciales mediante el fortalecimiento del capital social de las comunidades, la mejora de la coordinación con otras instituciones gubernamentales y programas sociales. Los planes de gestión costera pueden aportar importantes beneficios sociales y económicos, formalizando los medios de subsistencia y las actividades económicas con las instituciones reguladoras del gobierno.

Salvaguardias

Las salvaguardias se han desarrollado de conformidad con las directrices de la Corporación Financiera Internacional (IFC), y la categorización del riesgo global se considera adecuada. Sin embargo, hay un desajuste en las Normas de Desempeño 5 (PS5) y 7 (PS7) que sugiere la necesidad de una categoría de riesgo inferior, de B a C. El Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) no es necesario de acuerdo con las actividades específicas del proyecto y la normativa de la legislación de pueblos indígenas del país.

El proyecto carece de un sistema de gestión que integre el seguimiento social y medioambiental de sus acciones en la gerencia del proyecto. También carece de un enfoque o método para la integración de la perspectiva de género, está en proceso una consultoría para desarrollar un enfoque transversal.

Indicadores estándar

El proyecto aún no ha informado sobre los indicadores de IKI. Como observación, es aconsejable que el proyecto construya datos fiables de los resultados alcanzados. Esto permitirá a IKI realizar evaluaciones ex-post fiables en el futuro utilizando bases de datos de proyectos fiables.

Recomendaciones

A partir de los resultados y conclusiones de la evaluación, el equipo de evaluación formuló las siguientes recomendaciones:

- (1) **Gobernanza del proyecto** (IKI/UE/PSC y PMC): Mejorar la eficacia del Comité Directivo del proyecto incluyendo reuniones bimestrales entre el MINAE, el MAG y el Comité de Gestión del Proyecto. Semestralmente, esta reunión debería celebrarse con los donantes, siguiendo el procedimiento actual con la GIZ actuando como secretaria ejecutiva.
- (2) **Informes del Proyecto** (PSC, Unidad de Gestión de Programas/PMC): Generar un informe narrativo semestral completo en español que incluya un relato detallado de las actividades realizadas. Esto debe abarcar no solo las llevadas a cabo por el equipo del proyecto sino también por todas las entidades subcontratadas, los resultados alcanzados y los desafíos enfrentados durante el período. Tal informe mejoraría considerablemente la efectividad de las reuniones del comité directivo al proporcionar información detallada sobre las tasas de ejecución del proyecto, los desafíos encontrados y las estrategias implementadas para abordarlos. Es esencial que estos informes se preparen antes de las reuniones semestrales con los donantes.
- (3) **Eficacia del Comité de Gestión del Proyecto** (PSC, PMC): Aumentar la eficacia del Comité de Gestión del Proyecto, que actualmente está formado por todos los miembros del consorcio, reconfigurándolo para incluir a subcontratistas clave como ICAFE y Fundecoperación y limitando la composición a los socios con funciones de ejecución (GIZ, CATIE, CI y PNUD).
- (4) **Salvaguardias** (PMC): Integrar activamente el monitoreo y la información sobre las salvaguardias en el Comité de Gestión del Proyecto y mejorar la presentación de informes sobre el proyecto. Eliminar el paquete de trabajo III.IV e integrar sus objetivos en las actividades del proyecto bajo el liderazgo del PMC.
Modificar el alcance de la consultoría en curso con Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA) para garantizar que desempeñe un papel facilitador para el Comité de Seguimiento en el análisis de los retos que los grupos beneficiarios pueden encontrar a la hora de aprovechar los beneficios del proyecto.
- (5) **Marco de resultados** (IKI ZUG, UE): Se recomienda que los donantes promuevan una reducción de las ambiciones del proyecto para garantizar que su marco de resultados sea realista y alcanzable dentro del plazo y los recursos restantes del proyecto. El equipo de evaluación sugiere que se permitan revisiones de las definiciones, el alcance y los resultados de cada paquete de trabajo de acuerdo con las directrices de IKI y de la OCDE. Esto permitiría calibrar todos los resultados en función de los recursos y acciones del proyecto, y su utilidad, desde la perspectiva de los usuarios y no del proveedor.
- (6) **Marco de resultados** (PSC, PMC): El Comité de Seguimiento debe realizar una revisión detallada del marco de resultados, los paquetes de trabajo y los presupuestos (BMUV y UE) para garantizar que el proyecto cuenta con un plan operativo realista para el resto del proyecto, con indicadores SMART y una cadena causal clara que respalde una relación causa-efecto creíble. Las siguientes consideraciones pueden ayudar en esta revisión; la lista no es exhaustiva:
 - Reducir el paquete de trabajo IV.II, siguiendo las recomendaciones de MINAE y el MAG para redistribuir los recursos financieros de este contrato de donación, según las prioridades que se han identificado en esta EMT.
 - Reducir los paquetes de trabajo I.I y I.II, y asegurar que la futura participación en la definición de prioridades para el trabajo legal o normativo sea liderada por las Instituciones Gubernamentales.
 - Concentre el WP II.III en el diseño y pilotaje del NAMA para productores pequeños y medianos, desarrollando y pilotando un NAMA para productores de banano de tamaño pequeño y mediano. Como esto representa un NAMA de nueva generación, debería enfocarse en medidas de mitigación y adaptación, siguiendo las directrices del MAG.

- Considerar la eliminación del paquete de trabajo III.I y redirigir la experiencia y los conocimientos locales de MARVIVA a los paquetes de trabajo III.II y III.III. Esta disposición, junto con la participación del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) en el seguimiento, refuerza el resultado III.
- (7) **Aglutinar las capacidades de las cadenas de valor terrestres** (PSC, MAG, CATIE): A medida que el proyecto se acerca a su fase de salida, resulta crucial garantizar su sostenibilidad. Se recomienda que todas las acciones del proyecto relacionadas con la generación de conocimientos y el desarrollo de capacidades en las fincas agropecuarias, actualmente dispersas en el paquete de trabajo V.II y otros paquetes de trabajo, se consoliden en un plan global de desarrollo de capacidades para las tres cadenas de valor terrestres bajo el liderazgo del MAG. Utilizando como insumo el Borrador de Desarrollo de Capacidades, el plan debe apuntar a fortalecer el Sistema Nacional de Extensión mediante la capacitación de productores y extensionistas. El objetivo es establecer una comunidad de profesionales centrados en la agricultura regenerativa y baja en carbono. Este plan debería contar con un presupuesto específico y ejecutarse mediante procedimientos administrativos flexibles, idealmente gestionados por el CATIE.
- (8) **Gestión (GIZ)**: Deben agilizarse los procesos de contratación de subcontratistas. La GIZ debe examinar por qué los procesos de negociación y contratación en el proyecto han sido tan complejos. No es aceptable que se tarde más de medio año, o incluso hasta un año. Hay que superar este obstáculo para poder desarrollar los subcontratos restantes.
- (9) **Alineación de la distribución del presupuesto restante** (ZUG, EU, GIZ, PSC, PMC): Asegurar que la distribución del presupuesto restante (excluyendo las asignaciones a los Acuerdos de Subvención) se alinea con la propuesta revisada de productos y paquetes de trabajo. Se recomienda que los fondos de las líneas presupuestarias 1.3 (consultorías), 3 y 5 constituyan la base para analizar los fondos disponibles para ejecutar el Plan de Desarrollo de Capacidades y otras prioridades emergentes.
- (10) **Fijar un plazo para discutir la reasignación de los recursos no utilizados** (UE, GIZ): El proyecto debe fijar como fecha límite diciembre de 2024 para tener todos los subsidios locales rodando (totalmente en ejecución en las cuatro cadenas de valor (ganadería, café, banano y economía azul). Si para septiembre el proyecto no ha encontrado socios interesados en el Fondo de Contrapartida, los recursos deberían utilizarse sin este requisito.
- (11) **Buscar colaboración para apoyo a PYMEs** (GIZ): En las estrategias financieras/de mercado, el proyecto debe explorar opciones con instituciones/programas que apoyen el desarrollo de startups y PYMEs, buscando formar alianzas más alineadas con los grupos meta, que son los pequeños productores. Durante esta evaluación intermedia se ha identificado una constelación de programas que operan en las zonas de intervención del proyecto (ver anexo 7.9)
- (12) **Seguimiento y evaluación** (IKI-ZUG): Considerar las lecciones aprendidas durante esta evaluación intermedia, con la recomendación de que los futuros evaluaciones intermedias se centren en menos criterios de evaluación, seleccionados según el estado de implementación y los retos de cada proyecto. Considerar como práctica que los informes de evaluaciones intermedias se elaboren en el idioma de los países anfitriones. Considere incorporar indicadores de eficiencia económica en los criterios de evaluación del IKI. Existe una preocupación recurrente en las evaluaciones sobre si los proyectos están operando de manera eficiente.
- (13) **Monitoreo y Evaluación** (IKI-ZUG): Asegurar evaluaciones de riesgo social y ambiental y la gestión de medidas de salvaguardia es un paso crítico en las evaluaciones de proyectos y el diseño de proyectos. Sin embargo, una lección aprendida en esta evaluación intermedia es que integrar medidas de salvaguardia en los paquetes de trabajo puede ser muy desafiante. Identificar dónde es más probable que ocurra el riesgo de antemano, sin conocimiento del contexto y sin líneas base adecuadas, puede representar un problema. En proyectos donde las amenazas e impactos no son directos, puede haber un sesgo en la selección de lo que se incluye y lo que no en un paquete de trabajo. IFC aboga por una gestión más holística de los riesgos y medidas de mitigación, integral al manejo y dirección del proyecto.
- (14) **Considerar la posibilidad de ajustar los indicadores estándar de IKI** (IKI-ZUG): Considerar que los estándares IKI son métricas alejadas de la realidad de los proyectos. Es necesario generar indicadores que permitan la rendición de cuentas de los proyectos, exigiendo datos verificables sobre logros y beneficios. Esto permitiría a IKI mantener una base de datos fiable que los investigadores puedan utilizar posteriormente en estudios de impacto Ex-Post, empleando métodos fiables.

Evaluación intermedia del proyecto Transformative Low Carbon and Climate Resilient Pathways of Costa Rica (IKI project 21_III_114_CRI_G_Transforma) – Resumen ejecutivo

Equipo Evaluador / Autores

Desirée Elizondo | Jefe de equipo internacional
Ana María Camacho | Experta local en evaluación

Gestión y supervisión del proyecto

Uta Giebel
Barbara Flatters
Lena Noumi

IMAP GmbH
Cantadorstraße 3
40211 Düsseldorf
Germany
+49 (0)211-513 69 73-0
info@imap-institut.de



Con el apoyo de
Scanteam AS
Tordenskiolds gate 2
0160 Oslo
Norway



Mayo 2024