

**EVALUACION DE PROGRAMA DEL PAIS
PARA LA
REPUBLICA DE PANAMA**

RESUMEN

NOVIENMRE, 2002

IC NET LIMITED

P V E

J R

02-21

La unidad monetaria en Panamá es la Balboa, la cual es equivalente a un US dolar. US dolares también circulan en el mercado Panameño. La tasa de cambio de Balboas a Yenes fue de ¥131.68 en Enero 1, 2002 (Esta tasa de cambio fue obtenida de Oanda. Com <http://www.oanda.com/convert/classic>). El año fiscal en Panamá comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre.

El presente Informe se ha preparado según la información en el abril de 2002, cuando el equipo de la evaluación hizo el estudio en Panamá.

Las opiniones expresadas en el presente Informe pertenecen a sus autores y no necesariamente representan los puntos de vista de la Agencia de Cooperación del (JICA).

*EVALUACIÓN POR UN TERCERO
CONSIGNADA POR AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)
EN EL AÑO FISCAL JAPONÉS 2001 - 2002*

**EVALUACION DE PROGRAMA DEL PAIS
PARA LA
REPUBLICA DE PANAMA**

RESUMEN

NOVIENMRE, 2002

IC NET LIMITED

1. Antecedentes y objetivo del Estudio de Evaluación

1.1 Antecedentes del Estudio

Sumado a la convencional evaluación de proyectos que JICA ha venido realizando hasta ahora, esta institución inició desde el ejercicio 1998 la aplicación de una nueva metodología denominada la “Evaluación de Programa del País (*Country Program Evaluation: CPE*)” para reforzar el planteamiento incorporando una visión macroscópica, y ejecutó la evaluación en esta modalidad en Bangla Desh que es el país más desfavorecido en Suroeste de Asia. Un año más tarde, en el ejercicio 1999, JICA creó un sistema denominado “evaluación por un tercer organismo” con el fin de mejorar la calidad del trabajo en el curso del desarrollo de una nueva metodología, manteniendo la debida transparencia y la objetividad. Desde entonces, el Estudio de Evaluación es ejecutado por las instituciones contratadas por JICA, como por ejemplo universidades, organismos de investigación y firmas consultoras especializadas en la asistencia para el desarrollo. Hasta ahora se seleccionaron los países objeto del estudio, entre los que se incluyeron México como un país centroamericano con un nivel de ingreso intermedio para el ejercicio 1999; Tanzania (África) y Bolivia (Sudamérica) para el ejercicio 2000.

En 2001 se decidió llevar a cabo la Evaluación de Programa en Honduras y en Panamá (de Centroamérica) encargando esta misión a un tercer organismo, después de haberse analizado íntegramente las solicitudes de las oficinas regionales y delegaciones en el exterior, así como las necesidades de revisar el Plan de Ejecución de Programa según Países, y los resultados de la evaluación de programa según países ejecutada precedentemente (según región y fases del desarrollo).

Panamá es un país donde el nivel de ingresos es relativamente alto en comparación con otros países de la Región Centro y Sudamericana, pero existe una gran brecha socioeconómica dentro del país, por cuyo motivo la lucha contra la pobreza constituye un desafío primordial para el país. Además, con la devolución del Canal de Panamá en 1999, la administración de su infraestructura, así como la conservación ambiental de la cuenca se convirtieron en los desafíos prioritarios del desarrollo. Hasta ahora la cooperación del Japón a Panamá fue orientada en los sectores de comunicación, transporte, infraestructuras sociales, recursos humanos, etc. En términos de la cooperación bilateral, Japón es el primer país donador (alcanzando US\$ 426 millones en 1997¹) entre los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo).

La primera etapa del estudio de campo ha sido ejecutada en noviembre de 2001 en donde se definió el marco general de la evaluación concertado entre las autoridades panameñas y el Equipo de Estudio. La segunda etapa del estudio de campo, que consistió en un análisis y evaluación detallada, fue ejecutada entre marzo y abril de 2002.

1.2 Objetivos del Estudio

El objetivo del presente Estudio es evaluar íntegramente el grado de contribución de la cooperación de JICA en el desarrollo de Panamá. De los resultados de evaluación se espera extraer: 1) las experiencias y recomendaciones para el mejoramiento del Plan de Ejecución de Programa del País (definición de los desafíos y programas del desarrollo) de JICA, y 2) las experiencias y recomendaciones para la formulación e implementación de los futuros programas y proyectos de cooperación.

¹ De acuerdo con el Informe Anual de AOD del ejercicio 1998.

2. Objetivo del Estudio

2.1 Área del Estudio

El Área del Estudio abarca la totalidad del territorio panameño.

2.2 Sectores prioritarios de evaluación

Los sectores prioritarios de la evaluación son: 1) corrección de brechas sociales y regionales de riqueza; 2) formación de recursos humanos para el crecimiento económico sostenible; 3) conservación ambiental; 4) apoyo al Canal de Panamá y sus alrededores.

2.3 Proyectos objeto del Estudio

El monto total de los proyectos ejecutados en el período objeto de la evaluación (1991-2000) suma aproximadamente ¥ 12.300 millones² (sólo hasta el ejercicio 1999, puesto que el monto correspondiente al año 2000 todavía no ha sido publicado) equivalentes a US\$ 93 millones³.

La evaluación sectorial fue realizada para todos los proyectos implementados durante el período objeto de la evaluación. De entre ellos, se seleccionaron 16 proyectos para someter a una evaluación exhaustiva, los cuales se presentan en la siguiente lista de proyectos objeto de la evaluación.

Lista de proyectos objeto de la evaluación

Nota 1. Los proyectos marcados con símbolos “P1”, “P2” . . . en la columna de “Programas” del siguiente cuadro son proyectos que se mantienen estrecha relación entre sí. Los proyectos que llevan el mismo número han sido agrupados para su eventual evaluación como un conjunto de proyectos afines (Programa).

Nota 2. Los símbolos “P1” sombreados en el siguiente cuadro corresponden a programas que han incluido el estudio de la comunidad local. Los proyectos marcados con * son aquellos que incluyeron las encuestas realizadas por el consultor local contratado para este Estudio.

Sectores	Programas	Esquemas	Proyectos
Corrección de brechas sociales y regionales de riqueza		*JOVC	Agropecuario, forestal y pesca: 56 voluntarios
		*JOVC	Sector salud y sanidad: 30 voluntarios
		*JOVC	Sector educación y cultura: 29 voluntarios
	P1	Programa de Desarrollo Local	Proyecto de Ngobe-Bügle

² De acuerdo con el Libro Blanco de AOD.

³ Tipo de cambio al 1° de enero de 2002 de US\$ 1= ¥ 131,63.

		*JOVC (envío de equipo)	PNB: 15 voluntarios
Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	P2	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés
		*Envío de expertos (Largo plazo)	Formación Profesional
		*Envío de expertos (Largo plazo)	Formación Profesional
	P3	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Fortalecimiento de la Escuela Náutica
		*Voluntarios Senior	Entrenamiento de tripulantes
	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Centro de Capacitación en Telecomunicaciones	
Conservación ambiental		Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)
		*Recepción de becarios para el curso de capacitación para Centro y Sudamérica	(gestión de residuos municipales): 7 becarios ⁴
Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal	P4	Estudio de Desarrollo (P/M+E/F)	Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa
		Estudio de Desarrollo (P/M+E/F)	Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal
		*Envío de expertos	Largo plazo: 6 personas 1. Planificación del Canal 2. Plan de construcción 3. Oficial superior (primer representante) 4. Transporte marítimo y comercio internacional (2 expertos) 5. Administración de Canal y políticas de transporte marítimo

2.4 Período objeto de la evaluación

El período de evaluación abarca 10 años desde 1991 hasta 2000.

⁴ Número de aceptación de becarios hasta el año 2000 del curso de capacitación del Plan de 5 años (1997-2001)

3. Marco general de la evaluación

Los principales objetivos del presente Estudio son los siguientes dos, tal como se planteó en el apartado 1.2 “Objetivos del Estudio”.

- (1) Realizar una evaluación integral sobre el grado de contribución de la cooperación de JICA al desarrollo de Panamá; y,
- (2) extraer de los resultados de evaluación las experiencias y recomendaciones para el mejoramiento del Plan de Ejecución de Programa del País (definición de los desafíos y programas del desarrollo) de JICA y para la formulación e implementación de los futuros programas y proyectos de cooperación.

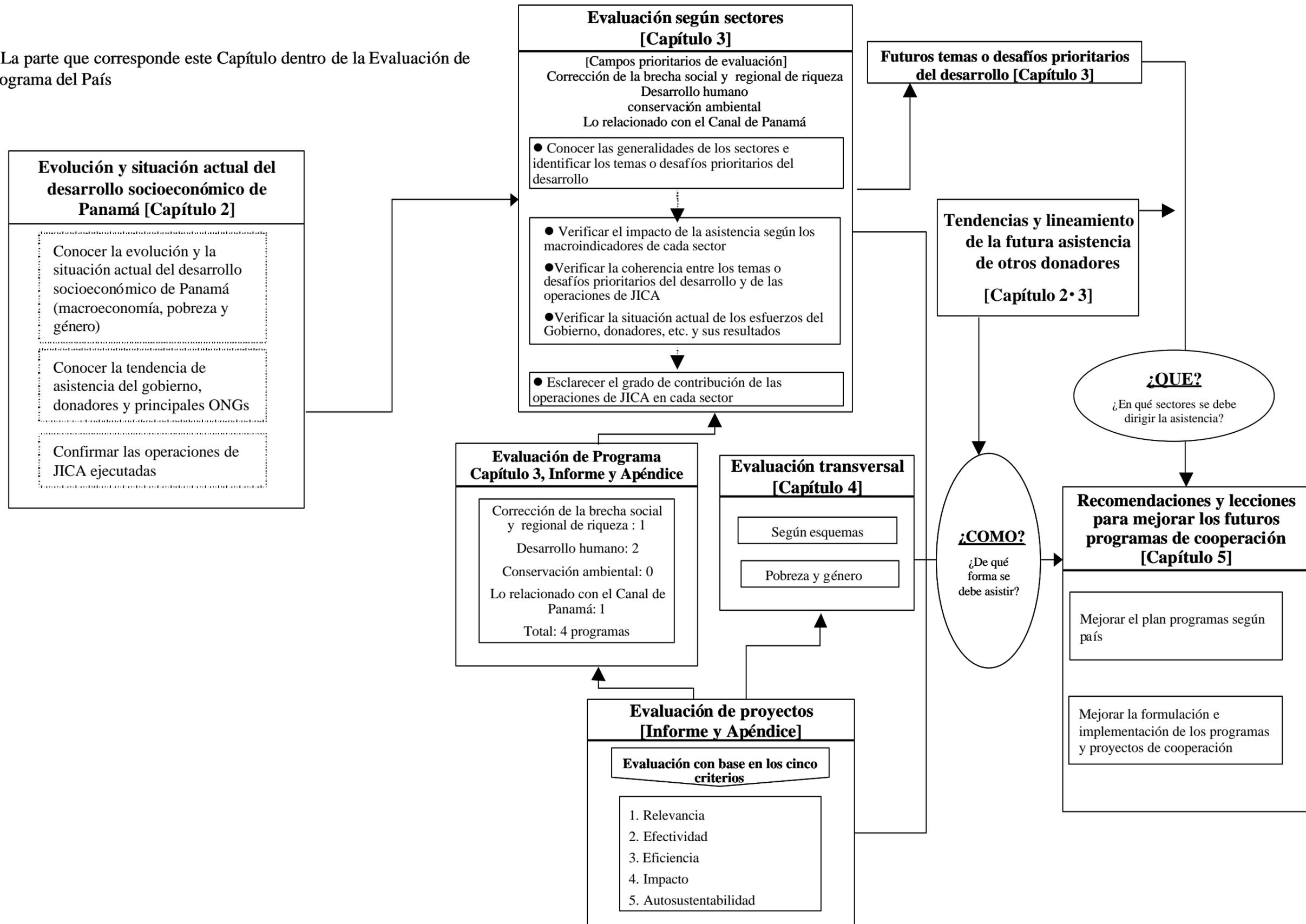
La evaluación del numeral (1) ha sido ejecutada siguiendo los procedimientos que se describen a continuación.

- 1) Estudio de la evolución y de la situación actual del desarrollo socioeconómico de Panamá
- 2) Evaluación de proyectos (verificar el impacto de cada proyecto de JICA en los sectores prioritarios)
- 3) evaluación según sectores (verificar el impacto de los proyectos de JICA en los sectores prioritarios)

Adicionalmente, para identificar la modalidad más adecuada de los proyectos de JICA retroalimentada con los resultados de la evaluación en los diferentes esquemas de cooperación de JICA, también se realizó la evaluación según esquemas, así como el análisis desde el punto de vista del problema de la pobreza y del género que constituyen los desafíos del desarrollo prioritarios en el ámbito mundial.

En lo que respecta al numeral (2), se extrajeron las experiencias y se formularon las recomendaciones a partir de los resultados de la evaluación para identificar cuáles son los sectores que JICA deberá asistir hacia el futuro (WHAT) y cómo (HOW). En la siguiente página se presenta el marco del estudio de Evaluación de Programa según Países.

La parte que corresponde este Capítulo dentro de la Evaluación de Programa del País



4. Metodología del estudio y de la evaluación

A continuación se describe la metodología aplicada en el estudio y la evaluación explicados en el apartado 3.

4.1 Para conocer la evolución y la situación actual del desarrollo socioeconómico de Panamá (Corresponde al Capítulo 2 del Informe Principal)

La tendencia socioeconómica panameña así como las políticas estatales del desarrollo, la tendencia de los donadores y ONGs y las acciones de JICA fueron investigadas con el fin de esclarecer los siguientes aspectos que constituyen la base de la evaluación.

- (1) Diagnósticos de la evolución y la situación actual del desarrollo socioeconómico (análisis socioeconómico macroscópico con base en los informes preparados por el Banco Mundial, organismos de la ONU y JICA)
- (2) Diagnóstico de la tendencia de la asistencia por el Gobierno, diferentes donadores y las principales ONGs (verificar el monto invertido y el número de proyectos ejecutados en diferentes sectores y desafíos del desarrollo por el Gobierno, donadores y las principales ONGs, a través de las entrevistas así como el análisis de los informes y estadísticas disponibles)
- (3) Verificación de los proyectos ejecutados por JICA (verificar el monto invertido y el número de proyectos ejecutados por JICA en los diferentes sectores y desafíos del desarrollo a partir de los informes preparados por esta institución)

4.2 Evaluación según sectores (Correspondiente al Capítulo 3 del Informe Principal)

Aquí se ha procurado esclarecer la situación general de cada uno de los cuatro sectores prioritarios en los últimos diez años revisando las respuestas de las entrevistas dirigidas a las autoridades gubernamentales, así como los informes de los estudios preparados por el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas, a la par de verificar ex post facto los principales desafíos del desarrollo en la década de los '90 (los “**desafíos del desarrollo prioritarios de hasta ahora**”).

Subsiguientemente, se realizó la evaluación según sectores desde los siguientes puntos de vista.

- (1) Verificar el impacto del desarrollo a través de los indicadores sectoriales y subsectoriales (regionales)
- (2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA

Para el numeral (1), se procuró verificar el impacto que los proyectos ejecutados por JICA han tenido en el desarrollo de Panamá en los principales sectores prioritarios, en coordinación con los proyectos ejecutados por el Gobierno Central y otros donadores, utilizando el “diagrama de desafíos de desarrollo de la década de los '90” que es una herramienta para ordenar sistemáticamente **los desafíos prioritarios de hasta ahora**, recopilando la información relevante de los indicadores sectoriales y subsectoriales (regionales) de las diferentes fuentes (literaturas, informes, estadísticas existentes, etc.)

El (2) consistió concretamente en verificar de qué manera los proyectos de JICA han respondido a los “desafíos prioritarios de desarrollo de hasta ahora” en cada uno de los sectores prioritarios identificados, tomando en cuenta: 1) la coherencia con los desafíos del desarrollo prioritarios de hasta ahora; 2) la coordinación y cooperación con otros donadores; y 3) la efectividad de los proyectos de JICA.

La “evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA” antes mencionada se asienta sobre la evaluación de los programas o de los proyectos realizada en el marco del presente Estudio.

Los 16 proyectos seleccionados han sido sometidos a la evaluación de las cinco dimensiones establecidas por CAD⁵. Los métodos concretos del estudio incluyeron: análisis de la MDP final de cada Proyecto y de los diferentes informes; encuestas y entrevistas a los participantes de los proyectos (expertos japoneses y contrapartes panameños), beneficiarios y otros informantes relevantes; visita al campo, etc. (Para los resultados de la evaluación de proyectos específicos, véase el Apéndice 3 “Resultados de la Evaluación de Proyectos”).

Descripción de las cinco dimensiones de evaluación:

<Dimensiones>	<Items a estudiarse>
1. Relevancia	La coherencia entre el objetivo de los proyectos y las necesidades de los beneficiarios; la coherencia con las políticas del país receptor, y otros aspectos que justifican su implementación como proyecto de asistencia.
2. Efectividad	Verificar la efectividad de los proyectos evaluando si la implementación del mismo ha sido verdaderamente beneficiosa para el grupo objeto.

⁵ CAD es la abreviatura del Comité de Ayuda al Desarrollo, que es uno de los tres comités principales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Recientemente, este comité estableció diferentes guías relacionadas con la cooperación para el desarrollo incluyendo el mejoramiento de los procedimientos, metodología y sistema de evaluación de proyectos.

3. Eficiencia	Verificar la eficiencia de los proyectos desde el punto de vista del uso racional de los recursos disponibles.
4. Impacto	Analizar el impacto a largo plazo o indirecta, así como la repercusión que se ha tenido la implementación del proyecto.
5. Sostenibilidad	Verificar si el impacto manifestado de los proyectos después de su implementación es sostenible.

De entre los 16 proyectos seleccionados como objeto de la evaluación específica, se identificaron algunos proyectos que comparten un propósito último similar. El conjunto de proyectos afines fue evaluado suponiendo que estos forman de un mismo Programa, y la evaluación ha sido realizada también en este caso para las cinco dimensiones establecidas por CAD. (Para los resultados de la evaluación del Programa, véase el Apéndice 4 “Resultados de la Evaluación de Programas”).

4.3 Evaluación transversal (evaluación según esquemas y la evaluación de la pobreza y género) (Correspondiente al Capítulo 4 del Informe Principal)

Aquí se propuso agregar una visión transversal o cruzada para complementar los resultados de la evaluación según sectores, de manera tal que la evaluación sea integral. Concretamente se realizó el análisis y evaluación de cada proyecto según esquemas y desde el punto de vista de la pobreza y el género.

Se escogieron tres esquemas: Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Cooperación Financiera No Reembolsable y Estudios de Desarrollo a los que pertenecen los principales proyectos objeto del estudio. La visión de la pobreza y género ha sido aplicada principalmente a los conjuntos de proyectos afines, es decir a los “Programas”.

5. Resultados de la evaluación

5.1 Evaluación sectorial y evaluación de proyectos

En términos generales, se considera que los proyectos de JICA han venido colaborando en los sectores considerados como políticamente “prioritarios” por el Gobierno de Panamá y por otros donadores principales, y macroscópicamente se puede afirmar que la directriz de los proyectos de JICA implementados en Panamá ha sido adecuada. A continuación se resumen los resultados de la evaluación sectorial y de la evaluación de proyectos implementados en los cuatros sectores beneficiarios de la cooperación y que, al mismo tiempo, fueron considerados como prioritarios en la presente Evaluación.

(1) Sector de corrección de brechas sociales y regionales de riqueza

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

Para este sector, se identificaron cuatro desafíos prioritarios, cuyo grado de manifestación del impacto ha sido el siguiente. En cuanto al **‘incremento de la cobertura de los servicios sociales básicos’** todavía en 1997 se percibe una gran brecha entre el estrato pobre y no pobre en términos del acceso a la educación, salud, agua, saneamiento, luz, y otros servicios sociales básicos. En cuanto al **“incremento de la producción agrícola (del estrato pobre)”**, el ingreso agrícola por habitante del estrato pobre en 1997 ha sido de US\$ 148 en el área rural, y de US\$ 108 en el área indígena, que corresponde sólo al 20 ó 30 % del ingreso de la línea de extrema pobreza (US\$ 519). En cuanto al **“incremento de la venta y procesamiento de los productos agrícolas”**, mientras que los productores no pobres destinaban el 57% de su producción a la venta, los productores pobres sólo podían comercializar el 21% (1997). Si bien es cierto que es difícil realizar una evaluación del avance debido a la indisponibilidad de informaciones útiles, se considera que el estrato pobre, sobre todo del área indígena, procesan y comercializan una cantidad sumamente reducida de sus productos. En cuanto al **‘acceso al trabajo de buena calidad por el estrato pobre’**, se considera que poco se ha logrado en este aspecto. En 1997, el 70% de la población laboral del estrato pobre era

absorbido por el sector informal, y su nivel de salario representaba sólo alrededor de 60% del salario del sector formal privado. Por otro lado, el salario del área rural es menos de la mitad del salario en el área urbana. La tasa de desempleo del estrato pobre es relativamente alta en comparación con el estrato no pobre.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos de cooperación de JICA en este sector pueden dividirse en dos grandes grupos: el primero es el conjunto de proyectos orientados a las comunidades indígenas de Ngobe-Bügle, y el segundo son las actividades de JOVC en la zona rural. El primero fue concebido para beneficiar a la comunidad Ngobe-Bügle donde el nivel de la pobreza es muy serio. El Programa ha sido calificado como sumamente idóneo porque atiende directamente el tema de la reducción de pobreza que es uno de los objetivos más importantes de las políticas de desarrollo del Gobierno de Panamá. En el segundo, se puede decir que una gran parte de las actividades de JOVC se relaciona con los desafíos prioritarios de desarrollo de este sector. Sin embargo, si se analiza cada una de las actividades en forma individual, se perciben no pocos casos en que las especialidades de los voluntarios no concordaban con las necesidades de las instituciones receptoras, o que los voluntarios han tenido que incorporarse como una fuerza laboral más de la institución, en lugar de dedicarse a la asistencia técnica al personal de contraparte o a la comunidad local. La Relevancia del envío de JOVC (en forma individual) ha sido calificada como “relativamente baja”.

Cooperación y coordinación con otros donadores

Los sectores asistidos por JICA casi son iguales que los demás donadores; por ejemplo, el Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle tiene una estrecha relación con el proyecto de FIDA. Sin

embargo, las demás actividades de los voluntarios JOVC, no han tenido particular coordinación con los proyectos de otros donadores. Probablemente, dependiendo de las instituciones o comunidades receptoras de los voluntarios JOVC, estos podrían tener una relación con los proyectos de otros donadores.

Efectividad de los proyectos de JICA

El impacto es todavía puntual y reducido para combatir la pobreza de las comunidades de Ngobe-Bügle o de la sociedad panameña en general.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

Resumiendo la situación sectorial a través de la evaluación sobre cinco escalas de las cinco dimensiones establecidas se puede decir lo siguiente:

Si bien es cierto que la Relevancia de la cooperación en este sector es alta, la planificación de cada uno de los proyectos no siempre ha sido la más adecuada. La efectividad del apoyo a los grupos indígenas para lograr el objetivo del Proyecto ha sido baja, y por ende, la eficiencia de la ejecución también ha sido calificada como “baja”. Sin embargo, se reconoce que ha habido cierto Impacto para la mejoría del nivel de vida de la población indígena de una determinada zona. La Sostenibilidad del objetivo de los proyectos ha sido calificada como “sumamente baja”, y la del objetivo del Programa, como “relativamente baja”.

(2) Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

Para este sector, se identificaron tres desafíos prioritarios relacionados con la capacitación vocacional: **“Desarrollo de los recursos humanos requeridos para la administración del Canal de Panamá, puertos y transporte marítimo”, “Formación de los recursos humanos requeridos por otros sub-sectores de servicio” y “Formación de los recursos humanos**

requeridos para el desarrollo de otras industrias distintas a servicios". El grado de cumplimiento del primer desafío ha sido alto. En cuanto al segundo, se ha tenido un avance constante en cuanto a la formación y oferta de recursos humanos. En cuanto al tercer desafío, no pocos problemas se han presentado en relación con el desarrollo humano

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

JICA ha venido apoyando a través de la Cooperación Técnica en tres áreas: "industria manufacturera", "transporte marítimo" y "telecomunicación" que son áreas completamente independientes una de otras. Sin embargo, el objetivo de los proyectos de JICA coincidía plenamente con los desafíos prioritarios de desarrollo en el sentido de contribuir al desarrollo industrial panameño, por lo que la Relevancia de todos los proyectos ha sido alta.

Cooperación y coordinación con otros donadores

JICA, junto con el BID, es uno de los pocos donadores que apoyó el área de la capacitación vocacional. Sin embargo, no ha habido una coordinación intensiva entre los donadores en el área de la capacitación vocacional.

Efectividad de los proyectos de JICA

También en este apartado, se considera pertinente realizar el análisis dividiendo la cooperación de JICA en tres componentes. La cooperación en torno al Proyecto de **Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (ENP)**, tal como se indicó anteriormente, ha tenido como propósito último la formación de los tripulantes nacionales con certificación de alto nivel. En efecto, después de que el Proyecto concluyó en 1998, se ha incrementado sustancialmente el número de egresados con título de oficiales. Sin embargo, el impacto más importante que ha traído esta cooperación ha sido probablemente

“el haber evitado la posible pérdida que hubiera sufrido el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por el Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar (STCW), en el caso de no haberse implementado el Proyecto”. **El Proyecto del Centro de Capacitación en Telecomunicaciones** tenía por objetivo la ampliación e intensificación de la red de telecomunicación digitalizada, a través de la capacitación de los ingenieros de nivel medio en operación y mantenimiento en las áreas de transmisión digital y transmisión por fibra óptica. En términos generales, el impacto manifestado a la fecha es grande. El total de los beneficiarios capacitados en los cursos de diferente duración hasta el año 2000 en el **Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés** ha sido de aprox. 9.000 personas. De acuerdo con las entrevistas realizadas en las empresas privadas que absorbieron la mano de obra capacitada en este Centro, se recogieron opiniones positivas sobre el impacto de este Proyecto. Por lo tanto, el Impacto también en este caso ha sido calificada como “relativamente alto”. Sin embargo, también se ha escuchado que se ha vuelto muy difícil encontrar trabajo para los egresados del Centro en los últimos años.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La cooperación en este sector respondió plenamente a los desafíos prioritarios de Panamá, y por lo tanto su Relevancia ha sido relativamente alta. La Efectividad también ha sido relativamente alta porque las actividades y los resultados contribuyeron al logro del objetivo de los Proyectos. Lo mismo se puede decir con el Impacto. Sin embargo, se percibió cierta ineficacia de las inversiones, por lo que la Eficiencia ha sido calificada como “moderada”. En cuanto a la Sostenibilidad, la calificación ha sido variable según los proyectos (organismos ejecutores), y entre ellos se encuentran algunos que han sido calificados con Sostenibilidad “relativamente baja”.

(3) Conservación ambiental

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

En esta área se identificaron cuatro desafíos prioritarios: **“Conservación de los recursos forestales”**, **“Mejoramiento del saneamiento ambiental”**, **“Conservación de la biodiversidad”** y **“Conservación de la cuenca del Canal”**. En cuanto a la “Conservación de los recursos forestales”, la década de los noventa se caracteriza por la alternación de aumento y reducción de la superficie boscosa, y como consecuencia ésta se mantiene en un determinado nivel. En cuanto a la “Conservación de la biodiversidad”, el marco legislativo para la protección de la biodiversidad terrestre y acuática ha sido establecido por la Ley General de Ambiente de 1998, pero aún no se han encontrado indicadores que muestren el efecto positivo. En cuanto al “Mejoramiento del saneamiento ambiental”, el saneamiento ambiental en los años noventa ha tenido una tendencia de agravarse: los recursos hídricos fueron más contaminados, y no se tuvo ninguna mejoría en cuanto a las gestiones de residuos. Sólo en la materia del control de contaminación de aire ha tenido cierta mejoría después de que fue aprobado el reglamento sobre la emisión de gas automovilístico. En cuanto a la “Conservación de la Cuenca del Canal”, la pérdida de la capacidad del suelo para retener el agua por la destrucción de los bosques en la cuenca hidrográfica del Canal constituye la principal causa de la falta de agua en el Canal.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos implementados por JICA han sido el Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE) (Cooperación Técnica Tipo Proyecto) y la recepción de becarios en el Programa de Capacitación para Países de Latino América sobre el tema de “Gestiones de Residuos Municipales”. Todos los entrevistados en el presente Estudio manifestaron que la conservación forestal constituye uno de los desafíos más prioritarios en el área de conservación ambiental de Panamá. Para lograr este objetivo se requiere “capacitar a los funcionarios en el tema de la educación ambiental” y “la dotación de hardware y software para la

capacitación” en ANAM (anterior INRENARE) que es el órgano rector de las gestiones ambientales. Por lo tanto, se considera que ha sido relevante que JICA apoyara este campo, que constituye un desafío de desarrollo prioritario.

El manejo de los residuos constituye un tema cada vez más importante para Panamá, para lo cual se requiere fortalecer la capacidad administrativa de las municipalidades. Se considera relevante que Japón haya cooperado en esta área, aprovechando las ricas experiencias que tienen las municipalidades del Japón en el manejo de los residuos.

Cooperación y coordinación con otros donadores

La cooperación de JICA en el área forestal, por sí sola, tal vez haya tenido una contribución sólo “puntual”, pero después de que el Gobierno de Panamá haya hecho la solicitud conforme al Plan de Acción Forestal, conforma una de las acciones atribuidas a JICA en coordinación con las acciones de otros donadores. El tema de las gestiones de residuos sólidos constituye un desafío prioritario para Panamá, pero parece existir pocos donadores que participan en este campo.

Efectividad de los proyectos de JICA

En cuanto al “Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)”, no se habían definido inicialmente los pasos cómo encaminar las acciones al logro del propósito último, que es la “extensión”, y el proyecto piloto implementado en la fase final del Proyecto ha tenido sólo un impacto limitado. En cuanto a la recepción de los becarios, se recibieron seis becarios en cinco años pero el impacto al cumplimiento del desafío de desarrollo sectorial ha sido reducido porque las inversiones han sido limitadas.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

Tanto la conservación forestal y como las gestiones de residuos sólidos coinciden con los desafíos prioritarios, y la Relevancia de estos proyectos ha

sido sumamente alta. Sin embargo, el Impacto ha sido calificado como “moderado” en la Cooperación Técnica porque las técnicas desarrolladas o mejoradas todavía no han sido difundidas ampliamente. La Sostenibilidad ha sido calificada como “moderada” también porque que el organismo ejecutor adolece cierta falta de recursos financieras.

(4) Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal

1) Avance del desarrollo según los indicadores sectoriales y subsectoriales (Capítulo 3 del Informe Principal)

En este sector se identificaron tres desafíos prioritarios: “Apoyo al Canal de Panamá”, “Apoyo a los puertos de la zona del Canal de Panamá” y el “Apoyo al desarrollo en la zona del Canal”. Este desafío prioritario ha sido en parte cumplido. El volumen de carga que transita por el ‘Canal de Panamá’ aumentó un 23% en los últimos diez años. Por otro lado, el ingreso por peajes incrementó 60%, y la contribución al PIB también está creciendo, por lo que en términos generales, se puede afirmar que la contribución del Canal a la economía nacional está incrementando. Los “puertos de la Zona del Canal” han adquirido una alta fuerza competitiva y han logrado un notable crecimiento a través del desarrollo de puertos de contenedores con la iniciativa del sector privado y de la privatización de los puertos existentes. El “desarrollo económico de la Zona del Canal” puede ser calificado como constante y estable. El PIB de esta zona aumentó 72% en diez años (con un crecimiento medio anual de 10%), y la participación en el PIB nacional aumentó del 9,6% al 13,7%.

2) Evaluación de la relevancia de los proyectos de JICA (Capítulo 3 del Informe Principal)

Desafíos de desarrollo prioritarios de cada sector y la idoneidad de los proyectos de JICA

Los proyectos de JICA cubrían los tres desafíos prioritarios de este sector, con especial énfasis en el sub-sector de transporte marítimo (Canal, puertos, etc.) Macroscópicamente, los proyectos de JICA responden a los

desafíos prioritarios de este sector.

Cooperación y coordinación con otros donadores

A excepción del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, no ha habido traslape de las áreas de cooperación, y tampoco ha habido una coordinación fuerte y concreta entre JICA y otros donadores.

Efectividad de los proyectos de JICA

El Estudio de Alternativas del Canal de Panamá” y la asistencia técnica a través de tres expertos de largo plazo para el “Apoyo al Canal de Panamá” han desempeñado un rol importante. Sin embargo, en cuanto a los dos Estudios de Desarrollo para la modernización de los puertos ejecutados para el “Apoyo a los puertos de la zona del Canal”, no se había imaginado que los dos puertos iban a ser privatizados completamente, como ocurrió en la segunda mitad de los años noventa, además que tampoco logró concertar la opinión con el CCP sobre el impacto de los nuevos puertos en la operación del Canal de Panamá. Como consecuencia, ninguno de los dos estudios de desarrollo ha podido proponer proyectos sobre los nuevos puertos de contenedores que sean viables. En cuanto al “Apoyo al desarrollo de la zona del Canal”, la cooperación no ha tenido un impacto concreto hasta ahora.

3) Evaluación de proyectos específicos y de Programas (Capítulo 3 del Informe Principal)

La cooperación de JICA en este sector, vista macroscópicamente, ha sido altamente relevante, pero en cuanto a los proyectos específicos, algunos presentaron relativamente baja Relevancia por diversas razones circunstanciales. La Efectividad (para el logro del objetivo del Proyecto) ha sido calificada como “relativamente baja” en términos de la eficiencia de la implementación. El Impacto esperado frente al objetivo del respectivo Programa no se ha manifestado. La Sostenibilidad del nivel del objetivo del Proyecto ha sido calificada como “relativamente baja” y la Sostenibilidad del nivel del Programa ha sido calificada como “moderada”.

5.2 Evaluación transversal

(1) Evaluación según esquemas

1) Cooperación Técnica Tipo Proyecto

Son cuatro los proyectos implementados en el marco de este esquema. Sin embargo, para el cálculo de la calificación (valor promedio) se incluyeron también otros dos proyectos⁶ que presentaban semejanza a la Cooperación Técnica Tipo Proyecto en términos de la magnitud de las inversiones, planteamiento, período de cooperación, etc. La Relevancia del Plan ha sido relativamente baja, y la relevancia de las inversiones y la idoneidad de la administración y operación han sido relativamente altas, y como consecuencia el “logro del objetivo” ha sido sólo de “moderado”. Sin embargo, ha habido un determinado el impacto negativo de los factores de limitación externos frente al logro de los objetivos de proyectos, y se deduce que lo anterior se debe no sólo al problema interno de los proyectos. La sostenibilidad de los órganos de C/P ha sido “relativamente baja”, y el impacto de las condiciones externas frente al logro del propósito último ha sido reducido, y por lo tanto, se ha tenido un impacto algo más fuerte que el logro de los objetivos de los proyectos. Por otro lado, el impacto negativo ha sido casi nulo. Como futuro reto, **se requiere corregir la ambigüedad del objetivo y la baja calidad del Plan, y revisar cabalmente las condiciones externas que inciden al logro de los objetivos de proyectos, en su fase de planificación.** De esta manera se mejoraría el logro de los objetivos de proyectos, y como consecuencia, también la eficiencia.

2) Estudio de Desarrollo

Dos proyectos fueron implementados en el marco de este esquema. En cuanto a la relevancia de los proyectos, la coherencia con las necesidades de Panamá y la idoneidad de la planificación del estudio han sido “altas”. La relevancia de las inversiones y la idoneidad de operación y administración han

⁶ El Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) Proyecto Ngobe-Bügle (Programa de Desarrollo Local) y Envío de grupo de JOVC para PNB.

sido altas, pero el “logro del objetivo” (promedio) ha sido relativamente bajo con 2,3 puntos. La capacidad institucional de los órganos de C/P al concluir los proyectos ha sido “calificada como moderada” según los principales participantes del Proyecto, pero la sostenibilidad según el presente Estudio ha sido evaluada como relativamente baja.

Como se indicó anteriormente, el “logro del objetivo” ha sido bajo, además, la “verificación de las condiciones externas que encaminan los objetivos de proyectos al propósito último” ha sido relativamente deficiente. Estos, junto con los factores externos de limitación han incidido al bajo grado de implementación de los proyectos, que es el resultado arrojado por el respectivo Estudio de Desarrollo. Consecuentemente, no se ha manifestado ningún impacto esperado por los proyectos. Como el reto hacia el futuro de este esquema de cooperación, **se requiere revisar cabalmente las condiciones externas que encaminan los objetivos de los proyectos al propósito último, y al mismo tiempo, y mejorar la calidad de los informes de los Estudios de Desarrollo que corresponden al propio objetivo del proyecto.**

(2) Evaluación de pobreza y género

1) Pobreza

Una parte del número y el costo de proyectos de cooperación implementados por JICA en los años noventa ha sido destinada a la reducción de la pobreza. Los dos proyectos relacionados con la reducción de la pobreza se iniciaron en la segunda mitad de los años noventa, cuando **JICA comenzó a dar prioridad al problema de la pobreza.** Sin embargo, el Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de Ngobe-Bügle, el Proyecto de Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques y los voluntarios JOVC especializados en el sector primario, salud y sanidad, educación y cultura, no han tenido impactos grandes según la evaluación, y **es difícil afirmar que en la práctica la asistencia de JICA ha contribuido a la reducción de la pobreza.**

2) Género

Muy pocos proyectos de JICA implementados en Panamá tenían como un

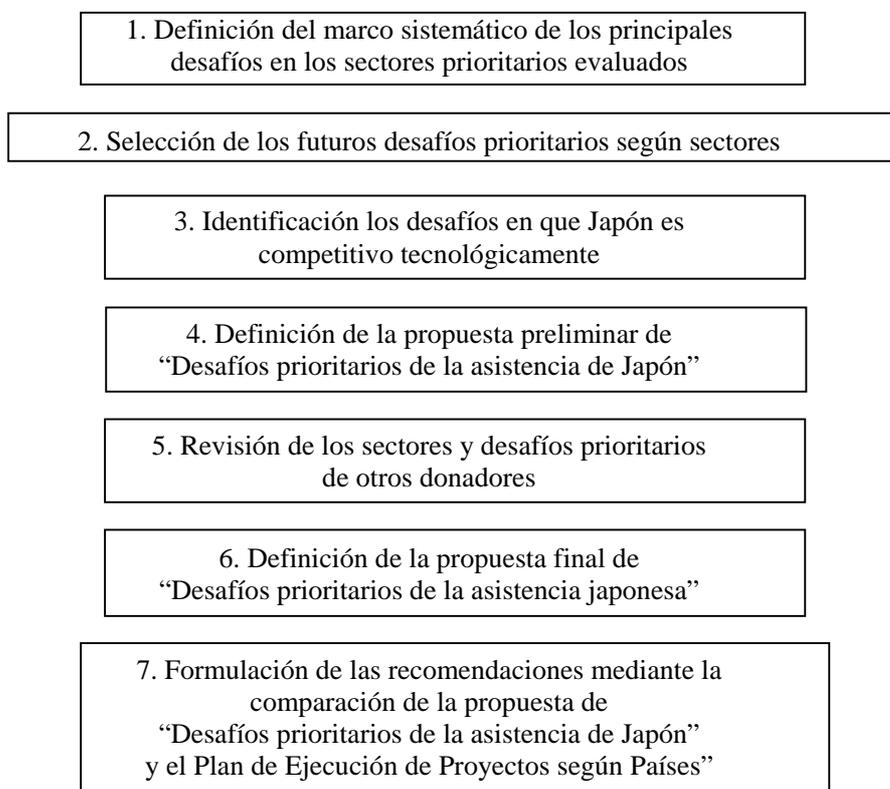
claro objetivo la reducción de la brecha del género. Más bien, su atención al problema del género consiste básicamente en incorporar activamente a las mujeres entre los beneficiarios.

6. Recomendaciones y lecciones para mejorar la cooperación hacia el futuro

6.1 Revisión del plan de ejecución de proyectos según países de JICA

En esta sección se hizo una revisión sobre la directriz básica del desarrollo de Panamá para identificar los desafíos importantes en los que JICA puede asistir (desafíos prioritarios de la asistencia de Japón) de entre los sectores prioritarios evaluados en este Estudio. En el segundo paso se procuró seleccionar los “desafíos prioritarios de la asistencia de Japón” tomando en cuenta las tendencias de otros donadores. Finalmente, se hizo una revisión del Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA⁷ comparado con estos “desafíos prioritarios” identificados.

Los procedimientos concretos consistieron en lo siguiente⁸.



Finalmente, se realizó clasificaron los desafíos mediante la comparación de la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa” y el “Plan de Ejecución de

⁷ El Plan formulado para el ejercicio 2001 incluye cuatro sectores prioritarios (véase el Cuadro de la Pág. 24), los cuales son totalmente independientes a los sectores prioritarios seleccionados de entre los sectores prioritarios de asistencia en los últimos diez años.

⁸ Los criterios de selección de desafíos indicados en estos procedimientos son de carácter general. En la práctica, al momento de seleccionar los desafíos o aprobar los proyectos, es necesario también tomar en cuenta las condiciones económicas, políticas y culturales de Japón y del país receptor de asistencia, así como la relación entre ambos países y los intereses nacionales.

Proyectos según Países de JICA”.

Categorías	Definición
Categoría A	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” y también en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
Categoría B	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero no en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
Categoría C	Desafíos no incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero sí entre la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa” con prioridad alta.

Básicamente, se propone dar el siguiente trato a cada una de las categorías mencionadas.

Categoría A: Por su importancia, los componentes de esta categoría deberán ser mantenidos como desafíos de desarrollo como tales.

Categoría B: A juicio del Equipo de Estudio, los fundamentos para recomendar los componentes de esta categoría como “desafíos de desarrollo y programas” no son fuertes.

Categoría C: Conviene profundizar más el análisis de incorporar estos componentes entre los desafíos del desarrollo.

El análisis de los once desafíos de desarrollo de los cinco sectores que se incluyen en el Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA alcanzó la siguiente conclusión: Nueve programas (Categoría A) han sido reconocidos como importantes, y se considera relevante que JICA continúe extendiendo asistencia para casi todos los desafíos incluidos en dicho Plan. Las recomendaciones extraídas de un análisis más detallado y sobre el planteamiento de los desafíos se presentan en los cuadros de las siguientes páginas. Adicionalmente, aquellos desafíos de Categoría A para los que se ha visto que hay un entorno favorable para Japón para impulsar la asistencia en dicho campo, incluso porque la tecnología japonesa es competitiva, fueron marcados con “A+”.

Cuadro: Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos

Sectores	Desafíos de desarrollo	Programas de JICA	Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa (propuesta final) (Nota 1)	Categoría (Nota 2)	Recomendaciones
Corrección de la brecha social y regional de riqueza (sector prioritario)	Incremento de la capacidad de obtención de ingresos de la población pobre rural	Programa Incremento de Ingresos de la Población Rural		A+	Se recomienda extender el apoyo que consista en identificar las técnicas productivas más adecuadas a las condiciones naturales y del mercado del área de proyecto, y extenderlas efectivamente a los productores, a la par de apoyar a la organización de cooperativas y de los grupos campesino, para crear sistema concreto de producción, procesamiento y comercialización. Para ello, es importante enfocar un área beneficiaria específica y centralizar los esfuerzos integrales e incorporar el componente de fortalecimiento institucional del sector público, ONGs y de las organizaciones campesina con el fin de incrementar la sostenibilidad del Programa. También es necesario invertir esfuerzos para identificar el potencial de la industria local promisoría mediante un estudio de mercado relativamente grande.
	Incremento de la capacidad de obtención de ingresos de la población pobre pesquera	Programa de Desarrollo de los Recursos Pesqueros	-	-	Si bien es cierto que el sector pesquero puede tener una determinada importancia, salvo algunos voluntarios JOVC, no se ha tenido suficiente número de informantes del sector pesquero en este estudio, y por lo tanto no se ha tenido suficiente información contundente para entregar un juicio.
	Apoyo a la independencia social de la población indígena	Programa de Reducción de Pobreza de la Población Indígena		A+	Básicamente, el lineamiento es similar al del “Programa Incremento de Ingresos de la Población Rural”. Sin embargo, al tomar en cuenta la mala accesibilidad geográfica de las áreas indígenas, y la baja productividad del suelo y del sistema de producción tradicional, conviene dar mayor importancia al incremento de la productividad, más que al procesamiento y comercialización de los productos agrícolas. El programa debe ser participativo dedicando suficiente tiempo, tomando en cuenta la necesidad de respetar la identidad y cultura de los indígenas, así como la predominancia de la capital social en la comunidad indígena. Se recomienda aprovechar las experiencias acumuladas en el proyecto de Ngobe-Bügle.
	Mejoramiento de la calidad de servicios de salud	Programa de Mejoramiento de los Servicios Básicos de Salud		A	La expansión de la cobertura de los servicios básicos de salud, particularmente en el área rural constituye un desafío importante. Sin embargo, el Banco Mundial y el BID tienen una fuerte iniciativa en este sector, y están invirtiendo esfuerzos no sólo en la expansión de la cobertura de servicios en el área rural, sino también en la reforma sectorial y construcción de modelo. Por lo tanto, es necesario examinar las necesidades y las posibilidades de la cooperación técnica en temas o áreas geográficas específicas, en concordancia con el avance y logros de los proyectos implementados por estos donadores.
Crecimiento económico sostenible (sector prioritario)	Fomento de la industria competitiva internacionalmente	Programa de Fomento del Desarrollo Industrial		A+	Convendría fomentar la industria en Panamá en torno al sector terciario (comercialización física, subsector financiero, turismo, etc.) tomando las ventajas geopolíticas así como las ventajas de la economía dolarizada. Una de las posibilidades es apoyar en la formulación de la estrategia integral de fomento de inversión que incluya hasta el desarrollo humano, en las áreas donde Panamá puede ser competitivo internacionalmente. Sin embargo, dado que no es posible trasplantar las experiencias del Japón que ha venido fomentando el desarrollo de la industria de exportación en torno a la industria manufacturera, es necesario seleccionar cuidadosamente los sectores y áreas comerciales objeto de la asistencia.
	Desarrollo de recursos humanos	Programa de Desarrollo Humano		A	Aquí se incluyen tales componentes como el fortalecimiento de la capacidad vocacional, mejoramiento de la capacidad de investigación y desarrollo académico, mejoramiento de la educación de ciencias y matemáticas, así como la elaboración de plan de mediano y largo plazo, entre otros. Existe la posibilidad de que JICA extienda cooperación en la capacitación de docentes o el desarrollo de materiales didácticos para el mejoramiento de la educación de ciencias y matemáticas, al considerar las experiencias que JICA ha tenido hasta ahora. La razón por la que ha sido marcado con el símbolo en la evaluación de desafíos prioritarios de la asistencia japonesa está en la ausencia de otros donadores que dan prioridad al área (por ejemplo, capacitación vocacional) y no necesariamente porque Japón sea competitivo.

Conservación ambiental (sector prioritario)	Fortalecimiento de la capacidad ejecutora de las políticas ambientales	Programa de Apoyo a la Administración Ambiental		A	Pese a que las municipalidades asumieron recientemente la ejecución de la Evaluación del Impacto Ambiental, son sumamente pocas las municipalidades suficientemente capacitadas en esta materia, habiendo necesidad de normalizar la metodología de la evaluación y fortalecer la capacidad institucional en la mayor brevedad posible. Japón ha asistido en la capacitación del personal de ANAM a través de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y tecnológicamente también es relativamente competitivo. Sin embargo, en el caso de extender asistencia en esta materia, va a ser necesario coordinar las acciones con USAID que está implementando proyecto en la cuenca hidrográfica del Canal.
	Mejoramiento de las técnicas de gestión de residuos	Programa de Gestión de Residuos		A	Se espera que se materialice una cooperación técnica con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de las municipalidades para la gestión de residuos. Por otro lado, la formulación del plan de ampliación y de construcción del sitio de relleno sanitario en la Ciudad de Panamá y otras ciudades del país, cuya propuesta podría ser implementada a través de la Cooperación Financiera Reembolsable, también reviste importancia, además que es un área donde Japón puede tener una ventaja comparativa. Sin embargo, la necesidad de una cooperación financiera es más alta que una cooperación técnica cuando se trata de un proyecto de construcción de infraestructuras para la gestión de residuos.
	Sensibilización y extensión de las técnicas de conservación ambiental	Programa de la Conservación Natural		A+	Las técnicas, materiales didácticos y metodología de capacitación desarrollados a través de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto implementada en el pasado son de calidad sumamente alta. El reto hacia el futuro es extender estos resultados en otras áreas. Se prevé que el servicio de extensión por el sector público (central y regional) va a ser menos vigoroso en los siguientes años debido a las limitaciones de recursos humanos y financieros. El reto del sector público central y regional consistirá, por lo tanto en fortalecer la capacidad supervisora, mientras que los ejecutores reales del servicio de extensión serán las ONGs y las organizaciones comunitarias. Por lo tanto, se recomienda que para los proyectos de cooperación de Japón también se trabajen con mayor número de ONGs y organizaciones comunitarias.
Apoyo al Canal y a la Zona del Canal (sector prioritario)	Definición de tarifas de peaje razonables en consideración de las empresas navieras (clientes del Canal) y del sector de transporte marítimo, y el plan de inversión coherente con la demanda de tránsito	Apoyo a la administración del Canal y reutilización de las tierras revertidas		A	(Nota: Los comentarios presentados aquí no se encasillan necesariamente a los desafíos de desarrollo de la columna izquierda, sino que obedecen a los sectores y los programas.) La demanda de una cooperación financiera es más alta que la de una cooperación técnica para la construcción de las infraestructuras relacionadas con el Canal de Panamá y en las áreas revertidas. Sin embargo, aún queda un determinado campo para la cooperación técnica en relación con el desarrollo de las nuevas fuentes de agua para atender al incremento de la demanda de agua del Canal de Panamá. La modernización de la Zona del Canal y de los puertos puede dejarse a las manos de las empresas privadas. Es probable que para algunos grandes proyectos de la Zona del Canal aparezcan nuevos temas concretos de cooperación técnica, pero en este caso, es importante analizar cuidadosamente la división de responsabilidades entre la AOD y el sector privado. Este Programa podría ser integrado con el Programa de Fomento Industrial, puesto que prácticamente la cooperación estaría encasillada en el fomento de la industria en la Zona del Canal.
Otros (Prevención de desastres regionales)	Existe en Panamá CEPREDENAC que es una dependencia técnica de SICA que constituye la base de fortalecimiento del sistema de prevención de desastres en Centroamérica.			-	Aquí no se entrega un juicio concreto, porque la Evaluación no incluyó los proyectos relacionados con la prevención de desastres y no se ha tenido suficiente información.

Nota 1 : Desafíos más prioritarios; : Desafíos prioritarios, y; - Temas no prioritarios

Nota 2

A:	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” y también en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
B:	Desafíos incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero no en la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”
C:	Desafíos no incluidos en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” pero sí entre la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa” con prioridad alta.

Fuente: Preparado por el Equipo de Estudio.

6.2 Mejoramiento de la formulación y ejecución de proyectos de cooperación

Como se indicó anteriormente, el tema de esta sección es buscar de cómo JICA deberá implementar los futuros proyectos (HOW). Para los efectos, el Equipo de Estudio definió dos enfoques: programa y proyecto.

(1) Recomendaciones para Programas

1) **Definición del marco general y metodología para la introducción sustancial del Planteamiento de Programa**

Para pasar de la modalidad tradicional de JICA de aplicar esquemas o implementar los proyectos con base a las solicitudes presentadas por el respectivo gobierno de los países receptores, hacia una nueva modalidad de planteamiento de asistencia a base de “Programas”, se hace necesario establecer un marco general y metodología sistemática que encaminen este nuevo planteamiento al éxito. En otras palabras, se requiere definir los procesos normalizados desde la planificación, operación, monitoreo hasta la evaluación de programas, así como definir la metodología concreta para aplicarse en las distintas fases. Para los efectos, el uso del PLM ⁹ (modelo lógico de planteamiento de programa) utilizado experimentalmente en el presente Estudio puede ser muy útil.

2) **Fortalecimiento de coordinación y relación entre proyectos para encaminar el Programa al éxito**

Esta evaluación de Programas ha puesto de manifiesto que **la “idoneidad de la combinación” de proyectos que componen un programa tiene una determinada correlación con la magnitud de la manifestación del impacto del Programa en general**”. Para entregar un ejemplo, al comparar el Programa de Capacitación Vocacional y el Programa de Entrenamiento de Tripulantes que han sido objeto de esta evaluación, mientras que los expertos para el primero no han tenido los T/R (términos de referencia) claramente definidos, y por lo tanto, no ha podido dar un seguimiento adecuado al cumplimiento de su objetivo, los T/R de los voluntarios *Senior* (de edad madura) han sido suficientemente claros, lo que les permitieron contribuir a la manifestación del impacto del Programa. Esta

experiencia sugiere que para formular un Programa verdaderamente eficaz, se requiere esclarecer el rol que debe desempeñar el proyecto núcleo sino también de cada uno de los proyectos complementarios.

Para que un Programa tenga éxito en su implementación, no sólo se requiere que los proyectos que lo componen sean ejecutados exitosamente, sino que es necesario también combinar estratégicamente cada uno de estos componentes atendiendo los siguientes criterios.

(Criterios claves)

Selección y combinación de los objetivos de proyectos: Que los objetivos de los proyectos seleccionados y combinados para apoyar el cumplimiento del objetivo del Programa (desafíos, sectores o temas de cooperación) sean estratégicos y adecuados desde los puntos de vista de la necesidad e importancia de cada desafío de cooperación, complementariedad, efecto sinérgico y de equilibrio.

Selección y combinación de los organismos de contraparte: Que los organismos de contraparte seleccionados y combinados para apoyar el cumplimiento del objetivo del Programa sean estratégicos y adecuados desde los puntos de vista de la capacidad organizativa, técnica y financiera de cada organismo, relación interinstitucional y de equilibrio institucional.

Selección y combinación de los esquemas de cooperación: Que los esquemas de cooperación seleccionados y combinados para apoyar el cumplimiento del objetivo del Programa sean estratégicos y adecuados desde los puntos de vista de la respuesta a las necesidades, integridad o diversidad y de equilibrio.

Coordinación entre los proyectos: Que los proyectos que componen el Programa mantengan una coordinación operativa (no una coordinación meramente conceptual, sino para el encaminamiento de la propuesta a la implementación, o un enclavamiento y coordinación operativa, información compartida, etc.) para el cumplimiento efectivo del objetivo del Programa o del Proyecto.

3) Complementación del Programa de Desarrollo Local y el Programa de JOVC

La experiencia del Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de

⁹ Para los detalles, véase el Apartado 1-19 del Informe Principal.

Ngobe-Bügle evaluado en este Estudio sugiere que **la relación de complementariedad entre el Programa de Desarrollo Local y el envío de JOVC abre la posibilidad de efectuar una asistencia eficiente y efectiva.** Los proyectos específicos que han tenido un determinado resultado positivo en este Programa son todos aquellos que han contado con sugerencias y recomendaciones adecuadas de los voluntarios JOVC. Por otro lado, también es cierto que de no haberse implementado el Programa de Desarrollo Local, y de haberse contado solamente con el presupuesto ordinario asignado a los voluntarios, hubiera sido imposible implementar los proyectos específicos de tal magnitud.

Por otro lado, **en el caso de combinar el Programa de Desarrollo Local con JOVC, se recomienda enviar primero los voluntarios JOVC y luego implementar el Programa de Desarrollo Local,** con el fin de aprovechar la capacidad de los voluntarios para la recolección de informaciones sobre la comunidad beneficiaria, **lo cual permitirá hacer una propuesta del plan de proyectos más estratégico.**

(2) Recomendaciones para Proyectos

1) Estudio de Desarrollo

Revisar previo al inicio de la cooperación, las condiciones externas para que el plan propuesto por el Estudio de Desarrollo llegue a implementarse

Es necesario **reforzar el estudio sobre el financiamiento para la implementación de los proyectos propuestos, avance de la privatización, plan rector y marco legislativo, jerarquía legal del plan que será propuesto, y otros aspectos relevantes,** antes de decidir la implementación del Estudio.

En el caso de que el Estudio de Desarrollo esté orientado a la construcción de infraestructuras y obras públicas, que eventualmente podrían ser privatizadas, el estudio debe enfocarse en aclarar cuál va a ser su destino, o en la propuesta de la metodología de privatización. En particular, en el caso de que el sector correspondiente requiera de una inversión rápida para proyectos de fuerte carácter comercial, el estudio deberá incluir también la posibilidad de que el financiamiento provenga del sector privado. Una cooperación en el Estudio de Desarrollo que no induce

directamente a una inversión, no es muy útil salvo cuando sea posible identificar una fuente de financiamiento concreta. Sin embargo, **considerando que existen diversas formas para impulsar la privatización, es necesario que el estudio tenga una amplia visión, sin quedarse encasillado sólo en las políticas vigentes o en las experiencias japonesas.**

- 2) Cooperación Técnica Tipo Proyecto (Nota: La “Cooperación Técnica Tipo Proyecto” ha sido integrada en el nuevo esquema de cooperación denominado “Proyecto de Cooperación Técnica” adoptado por JICA a partir de 2002. Aquí se entregan las recomendaciones a modo de referencia)

Esclarecer los objetivos e intensificar el monitoreo

Algunos de los proyectos implementados hasta ahora no han tenido un objetivo claramente definido, o no se tenía una distinción clara entre el objetivo del proyecto y del programa, lo que ha hecho que el objetivo general sea sólo un ideal. El presente Estudio ha evaluado también la claridad de los objetivos definidos de los proyectos, y la calificación media ha sido “moderada”. La falta de un objetivo claramente definido y la falta de un monitoreo adecuado podrían inducir a que las actividades de los expertos sean sólo puntuales o esporádicas y en una desviación del camino, incidiendo negativamente a la manifestación del impacto. **Por consiguiente, se recomienda definir claramente los objetivos concretos y los parámetros para medir el avance, y al mismo tiempo, incentivar la ejecución del monitoreo.** Adicionalmente, los resultados de la evaluación según esquemas han puesto de manifiesto que varios proyectos han sido implementados sin antes haberse revisado suficientemente las condiciones externas que encaminen el cumplimiento de los objetivos de proyectos al propósito último, incidiendo negativamente a la manifestación del impacto final. **Por consiguiente, es necesario revisar exhaustivamente las condiciones externas que incidan al cumplimiento de los objetivos propuestos en la fase de planificación.**

Incluir el componente mejoramiento de administración y gerencia para incrementar la sostenibilidad financiera

Los centros de capacitación están enfrentándose ante una fuerte limitación financiera. Se considera necesario incorporar como un componente importante dentro de los proyectos el mejoramiento de la administración y gerencia de las instituciones con el fin de mejorar la sostenibilidad financiera, después de concluido el proyecto correspondiente. Una de las causas principales de la limitación financiera de los centros de capacitación, está en que los cursos ofrecidos sean gratuitos (por ejemplo, el Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés). Cargar parte del costo a los beneficiarios, aunque estos centros sean de carácter altamente público, es necesario, también en el sentido de reforzar su “motivación”. En efecto, la Escuela Náutica de Panamá que es uno de los organismos sujetos a esta Evaluación, está cobrando el costo de servicio a los alumnos.

Concretamente, se proponen lo siguiente.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón y Panamá	Organismo ejecutor del proyecto y Oficina de JICA en Panamá	<p>Buscar la forma más viable para recuperar el costo e incorporar los elementos necesarios para materializarlo dentro del proyecto correspondiente. En este caso, autoridades de ambos países deben compartir un mismo concepto compartido sobre la necesidad de la “recuperación de costo”. La recuperación de costo puede darse en los siguientes tres niveles. Se considera que para incrementar la sostenibilidad, se requiere diseñar el proyecto con miras a alcanzar por lo menos hasta el nivel “b”. (Lógicamente, lo ideal sería alcanzar el nivel “c”)</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Recuperación del costo de administración, operación y mantenimiento (costo de operación, reparación, etc.) b. Además de lo anterior, recuperar el costo necesario para la renovación de los equipos que hayan cumplido su vida útil. c. Recuperar el costo necesario para expandir las actividades hacia el futuro.
Panamá	Organismo rector del proyecto	- Analizar la posibilidad de facturar el servicio en los centros, que actualmente están ofreciendo capacitación gratuita.

No descartar la posibilidad de implementar la cooperación técnica en una sector que podría ser privatizado en un futuro, esclareciendo previamente los criterios de implementación

El Centro de Capacitación en Telecomunicación ha sido privatizado. Sin embargo, se ha manifestado el impacto propuesto inicialmente, y no porque ha sido privatizado haya salido del propósito de la AOD. Se prevé que la privatización de las empresas estatales se verá aún más intensificada no sólo en Panamá, sino en todo el mundo. El Equipo de Estudio sugiere adoptar los

siguientes lineamientos para atender esta situación.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Sede de JICA (Deptos. Regional y de Proyectos)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar ejecutando la cooperación técnica básicamente en todos los sectores, cuando el proyecto tenga como beneficiarios últimos a una gran parte de la población, o al estrato económicamente desfavorecido. 2. Sin embargo, atribuir menor prioridad a la cooperación a un organismo sujeto a un plan de privatización, o un organismo que tendría alta rentabilidad sin el proyecto de cooperación.

3) Programa de recibimiento de becarios

El programa de capacitación sujeto a esta Evaluación ha sido uno sólo: el curso de capacitación para la región Centroamérica “Gestión de residuos municipales”. Muchos de los participantes encuestados respondieron que la “tecnología aprendida es sumamente útil”, lo cual sugiere que el Programa ha sido exitoso. A continuación se presentan las recomendaciones para los futuros cursos de capacitación, formuladas con base en esta experiencia.

Incentivar la ejecución de evaluación y monitoreo de la capacitación

Además de las convencionales encuestas y entrevistas (reunión de evaluación) que JICA está realizando a los participantes al finalizar la capacitación, se propone incorporar nuevas modalidades de evaluación y monitoreo que consista en sistematizar la retroalimentación de los resultados de estas encuestas y entrevistas a los siguientes cursos de capacitación (mediante incorporación de esta información en formato preestablecido), lo cual permitirá a mejorar constantemente la calidad de la capacitación.

Fortalecer los preparativos de los becarios antes de viajar a Japón y la transferencia tecnológica del becario después de su retorno

Es indispensable preguntar a los becarios previo a la capacitación si ellos han recibido las informaciones necesarias, si tales informaciones han sido suficientes, y de no ser así, cuáles eran las informaciones faltantes, para comunicar los efectos a las instituciones relevantes. La Oficina de JICA en Panamá deberá brindar orientación completa antes del viaje del(os) participante(s) a Japón.

Solicitar a las instituciones de pertenencia de los becarios a asegurar que los

conocimientos y técnicas adquiridas por los participantes sean transferidos a otros empleados de la institución, y realizar el estudio de seguimiento correspondiente.

4) JOVC

Definir claramente el rol que deben cumplir los voluntarios antes del envío de grupo JOVC

Es importante tomar en cuenta que la coordinación efectiva entre los voluntarios no siempre nace de manera espontánea, y se debe establecer un mecanismo que permita a los voluntarios, JICA (oficina local de JICA y oficina de JOVC), así como al organismo de contraparte tener un mismo concepto sobre el objetivo y el plan de acción de los voluntarios. Concretamente, en el caso del envío de un grupo de voluntarios¹⁰ preparar los planes (MDP, PO, etc.), así como el mecanismo de monitoreo y evaluación, comparable con los que se preparan en el caso de envío de “equipo”¹¹. El envío de grupo de voluntarios se difiere del envío de equipo de voluntarios, porque los trámites del primero son más simples y rápidos. Cuando es posible invertir suficiente tiempo y personal para los preparativos, se reducen las ventajas que tiene el envío de “grupo” (frente al envío de “equipo”). Por lo tanto, con respecto a este aspecto, va a ser necesario continuar analizando la pertinencia de mantener o no el propio esquema del “envío de grupo”.

Por la misma razón, también cuando varios voluntarios individuales van a ser enviados a un país, se considera necesario brindar una orientación preliminar efectiva antes del viaje de los voluntarios, con el fin de agilizar el traspaso de la misión de un voluntario a otro compartiendo el mismo objetivo.

Al analizar la distribución de los organismos y de las áreas receptoras de los voluntarios JOVC, se observa que los tres proyectos de JOVC

¹⁰ Básicamente el grupo y el equipo de voluntarios JOVC son similares, pero se adopta el nombre del grupo para distinguir del equipo cuando los preparativos no satisfacen los requisitos preestablecidos para el envío de equipo.

¹¹ El envío de equipo consiste en despachar a varios voluntarios con el fin de implementar una cooperación sistemática e integral trabajando junto con la comunidad local, con el fin de lograr un impacto más grande que el convencional envío de voluntarios individuales. Dado que esta modalidad implica un costo también para el país receptor de voluntarios (asignación de recursos humanos, físicos y financieros), por lo general, se suscribe la Minuta correspondiente entre el gobierno del país receptor y la oficina local de JICA o de JOVC. Cuando se va a enviar un “equipo” de JOVC se definen previamente los términos de referencia del líder (voluntario *Senior*) y del proyecto, y este preparativo por lo general toma un tiempo prolongado. Sin embargo, en el caso de enviar un “grupo” de voluntarios JOVC, el período de preparativos es el mismo que el envío de voluntarios individuales, y no se definen claramente un líder ni los términos de referencia. Es decir, el envío de “grupo” consiste en enviar simplemente varios voluntarios a un mismo sector de un mismo país.

implementados en Panamá se relacionan estrechamente con la corrección de la brecha social y regional de riqueza. Sin embargo, el impacto real es variable dependiendo de **las necesidades y las condiciones de recepción de los respectivos organismos y áreas donde estos voluntarios fueron asignados, así como de la cualidad y capacidad de cada voluntario, las actividades concretas (a quién transferir la tecnología, o simplemente ha sido asignado como fuerza operativa)**. No porque los organismos o áreas donde estos fueron asignados se relacionan con el problema de la reducción de la pobreza, ellos han contribuido directamente en este tema. Con el fin de incrementar el impacto de la cooperación, se requiere realizar un estudio preliminar exhaustivo sobre los aspectos antes indicados (con negrita) antes de enviar los voluntarios.