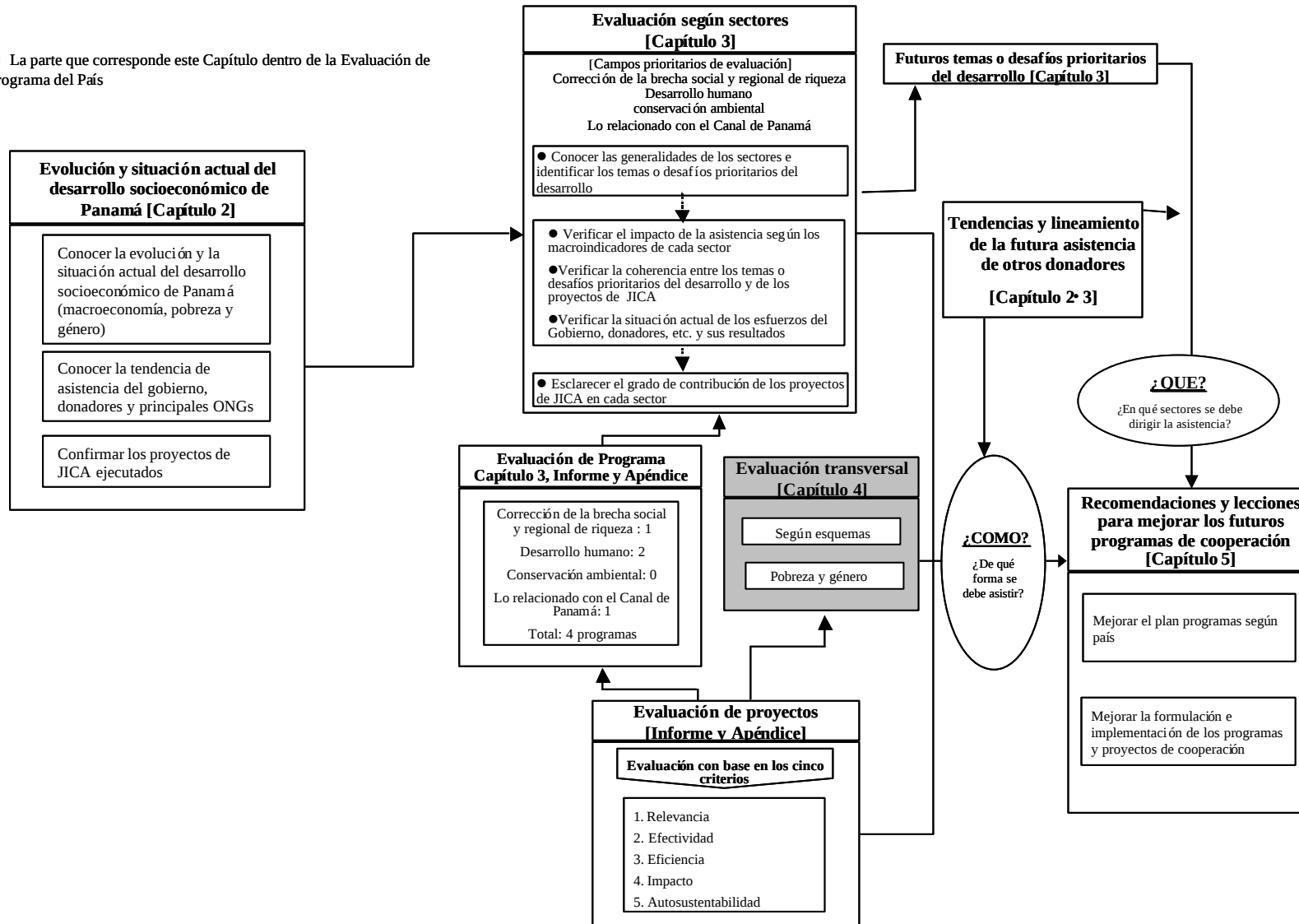


Capítulo 4

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



Capítulo 4 Evaluación transversal

1. Evaluación según esquemas

1.1 Cooperación Técnica Tipo Proyecto y envío de equipos

Los proyectos que corresponden a este esquema son seis. En el siguiente cuadro se resumen el perfil y los métodos de estudio de cada uno de ellos.

Programas y proyectos	Período de ejecución	Sectores *	Esquemas	Métodos de estudio (Sí: terminado No: no terminado o no recuperado)		
				Entrevistas	Encuestas	
				C/P	C/P	Expertos japoneses
1. Centro de Capacitación vocacional	Ago/1982 – Ago/1989	Desarrollo humano	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Sí	Sí	Sí
2. Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá	Oct/1993 – Sep/1998	Desarrollo humano	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Sí	Sí	Sí
3. Centro de Capacitación en Telecomunicaciones	1990 – 1996	Desarrollo humano	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Sí	Sí	Sí
4. Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)	Abr/1994 – Sep/2000	Conserv. ambiental	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Sí	Sí	Sí

* Se utilizaron abreviaturas.

En el siguiente cuadro se resumen los resultados de evaluación (calificación sobre cinco escalas) de los seis proyectos.

1. Relevancia	2.Efectividad		3.Eficiencia		4.Impacto			5. Sostenibilidad
	Efectividad para el logro del objetivo del Proyecto	Efectividad de los resultados para el logro del objetivo	Eficiencia de inversiones para el logro del objetivo	Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados	Manifestación del propósito último y otros impactos	Impacto negativo	Contribución del proyecto en la manifestación del Impacto	
3,8	3,9	4,3	3,3	3,3	3,8	5,0	3,0	3,3

(1) Relevancia

El promedio de los cuatro proyectos ha sido de 3,2 (relativamente alto). La evaluación de esta dimensión se basa en los siguientes cinco aspectos.

Coherencia con las necesidades de Panamá
Idoneidad del plan
Participación del personal hondureño en el plan (Ejemplo: utilidad de los talleres de MCP, etc.)
Si las externalidades que encaminan el objetivo de los proyectos al propósito último han sido identificadas previamente.
Si se ha invertido suficiente tiempo y recursos humanos en la planificación de los proyectos.

Si bien los proyectos han sido altamente coherentes con las necesidades de Panamá, existen algunos proyectos para los que no se habían identificado oportunamente las externalidades, lo cual incidió negativamente al promedio de la calificación sobre la Relevancia. En cuanto a los elementos que componen “la idoneidad del plan”, la calificación ha sido particularmente baja en lo que respecta a “la claridad del objetivo”, “calidad del plan” y “(la calidad del) plan de evaluación y monitoreo”.

(2) Efectividad

En cuanto a la efectividad para el logro del objetivo del Proyecto, el promedio de los cuatro proyectos ha sido de 3,9 puntos (relativamente alta). Mientras que la calificación de la C/P ha sido en general alta (promedio: 4,6 puntos), la de los expertos japoneses ha sido más exigente (promedio: 3,5 puntos). Por otro lado, la contribución de los resultados para el logro del objetivo ha sido alta (4,3).

(3) Eficiencia

La Eficiencia ha sido evaluada utilizando dos variables: la eficiencia de inversiones para el logro del objetivo, y la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados. En ambos casos, la calificación ha sido moderada (3,3 puntos y 3,3 puntos).

(4) Impacto

1) Manifestación del propósito último y otros impactos

El promedio de todos los proyectos ha sido de 3,8 puntos (relativamente alto). Las calificaciones de la C/P y del Equipo de Estudio son similares. Según los sectores, la calificación del sector “corrección de la brecha social y regional de riqueza” ha sido relativamente bajo.

2) Impacto negativo

El promedio de todos los proyectos ha sido de 5,0 puntos (alto), lo cual indica que no ha habido casi ningún impacto negativo.

3) Contribución del proyecto en la manifestación del impacto

La calificación ha sido de 3,0 puntos (moderada), y los proyectos han contribuido directamente a la manifestación del impacto.

(5) Sostenibilidad

El promedio de la calificación ha sido de 3,3 puntos (relativamente alta). Las variables utilizadas para la evaluación son tres: 1) sostenibilidad organizativa, 2) financiera y, 3) técnica. La sostenibilidad financiera ha sido “relativamente baja”, pero en general, la calificación ha sido similar para los tres variables. Según sectores, la sostenibilidad de los sectores de reducción de pobreza y corrección de la brecha regional, y parte del sector de desarrollo humano han sido “baja”.

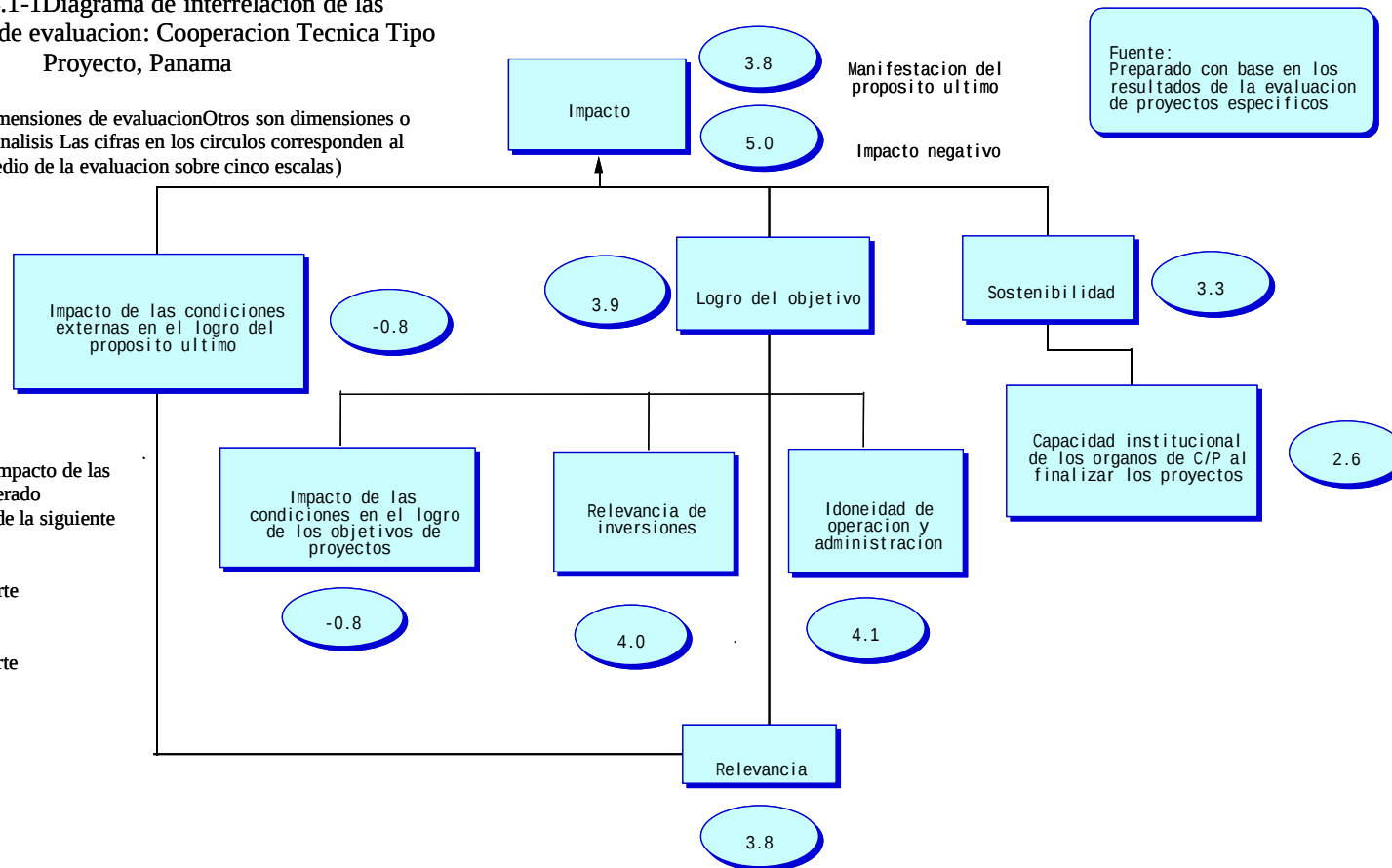
[Evaluación general]

En la Figura 4.1-1 “Diagrama de interrelación de las dimensiones de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Panamá” se esquematiza el mecanismo de manifestación del impacto de este esquema de cooperación. La Relevancia del Plan ha sido relativamente baja, y la relevancia de las inversiones (4,0) y la idoneidad de la administración y operación (4,1) han sido relativamente altas, pero el “logro del objetivo” fué de 3,7. Sin embargo, ha habido un determinado el impacto negativo de los factores de limitación externos frente al logro de los objetivos de proyectos (-0,8), 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 alta” (3,3), y el impacto de las externalidades frente al logro del propósito último ha sido reducido (-0,8), y junto con las razones técnicas antes mencionadas, se ha tenido un impacto manifestado (3,5) más alto que el logro de los objetivos de los proyectos. Por otro lado, el impacto negativo ha sido nulo (5,0). Como futuro reto, **se requiere corregir la ambigüedad del objetivo y la baja calidad del Plan, y revisar cabalmente las externalidades 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.

Figura 4.1-1 Diagrama de interrelacion de las dimensiones de evaluacion: Cooperacion Tecnica Tipo Proyecto, Panama

(Notas: * Dimensiones de evaluacion Otros son dimensiones o aspectos de analisis Las cifras en los circulos corresponden al promedio de la evaluacion sobre cinco escalas)



Fuente:
Preparado con base en los resultados de la evaluacion de proyectos especificos

Notas:

La escala de evaluacion del "Impacto de las condiciones externas" (no esperado inicialmente) esta compuesto de la siguiente manera:

- +2: Impacto positivo fuerte
- +1: Impacto positivo poco fuerte
- 0: Sin impacto
- 1: Impacto negativo fuerte
- 2: Impacto negativo poco fuerte

1.2 Estudio de Desarrollo

Los proyectos que corresponden a este esquema son dos. En el siguiente cuadro se resumen el perfil y los métodos de estudio de cada uno de ellos.

Proyectos	Período de ejecución	Sector *	Métodos de estudio (Sí: terminado No: no terminado o no recuperado)		
			Entrevistas		Encuestas
			C/P	C/P	Expertos japoneses
1. Plan de Desarrollo del Puerto Balboa	Mar/96 – Jun/97	Canal	Sí	Sí	Sí
2. Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal	Oct/92 – Nov/93	Canal	Sí	Sí	Sí

* Se utilizaron abreviaturas.

En el siguiente cuadro se resumen los resultados de evaluación (calificación sobre cinco escalas) de los dos proyectos.

1. Relevancia	2.Efectividad		3.Eficiencia		4.Impacto				5. Sostenibilidad
	Efectividad para el logro del objetivo del Proyecto	Efectividad de los resultados para el logro del objetivo	Eficiencia de inversiones para el logro del objetivo	Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados	Manifestación del propósito último y otros impactos	Impacto negativo	Contribución del proyecto en la manifestación del Impacto	Contribución del proyecto en la manifestación del Impacto	
2,3	2,3	3	2	3	2	1	5	1	2,3

(1) Relevancia

El promedio de los dos proyectos ha sido de 2,3 puntos (relativamente baja). Para la evaluación se utilizaron como variables, los tres aspectos siguientes.

Coherencia con las necesidades de Panamá
Idoneidad del plan.
Si las externalidades que encaminan el objetivo de los proyectos al propósito último han sido identificadas previamente.

Los proyectos han sido coherentes con las necesidades de Panamá, y la idoneidad del plan de estudio también ha sido alta. Sin embargo, no se habían identificado oportunamente las

externalidades, lo cual incidió negativamente al promedio de la calificación sobre la Relevancia.

(2) Efectividad

El promedio de los dos proyectos ha sido de 2,3 puntos, lo cual indica que la efectividad para el logro del objetivo del Proyecto es “baja”. Esta dimensión se compone de los siguientes seis aspectos:

Calidad de los informes; precisión de los métodos de análisis; calidad del plan (recomendaciones); utilidad de los informes; transferencia tecnológica; y, participación comunitaria en el proceso de planificación
--

Si se revisa la tendencia de cada aspecto, se tiene que la calidad de los informes es alta, no así la precisión de la metodología de análisis, calidad del plan (recomendaciones), transferencia tecnológica y participación en la planificación. La contribución de los resultados para el logro del objetivo ha sido de 3 puntos (moderada).

(3) Eficiencia

La Eficiencia ha sido evaluada utilizando dos variables: la eficiencia de inversiones para el logro del objetivo, y la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados. La primera ha sido calificada con 2 puntos (baja) y la Segunda con 3 puntos (moderada).

(4) Impacto

1) Grado de implementación de proyectos

El promedio de los dos proyectos ha sido de 2 (bajo).

2) Logro del propósito último y la manifestación de otros impactos

El impacto de los proyectos no se ha manifestado, y por lo tanto, la calificación ha sido de 1 punto.

3) Impacto negativo

El promedio de todos los proyectos ha sido de 5 (alta). No ha habido impacto negativo.

4) Contribución del proyecto para la manifestación del impacto

El impacto no se ha manifestado, y por lo tanto, se considera que no ha tenido contribución (calificación: 1punto).

(5) Sostenibilidad

El promedio de la calificación ha sido de 2,3 puntos (relativamente baja). Las variables utilizadas para la evaluación son tres: 1) sostenibilidad organizativa, 2) financiera y, 3) técnica. La sostenibilidad técnica (tecnología de recursos humanos) ha sido “baja”, los demás variables han sido “moderada”.

[Evaluación general]

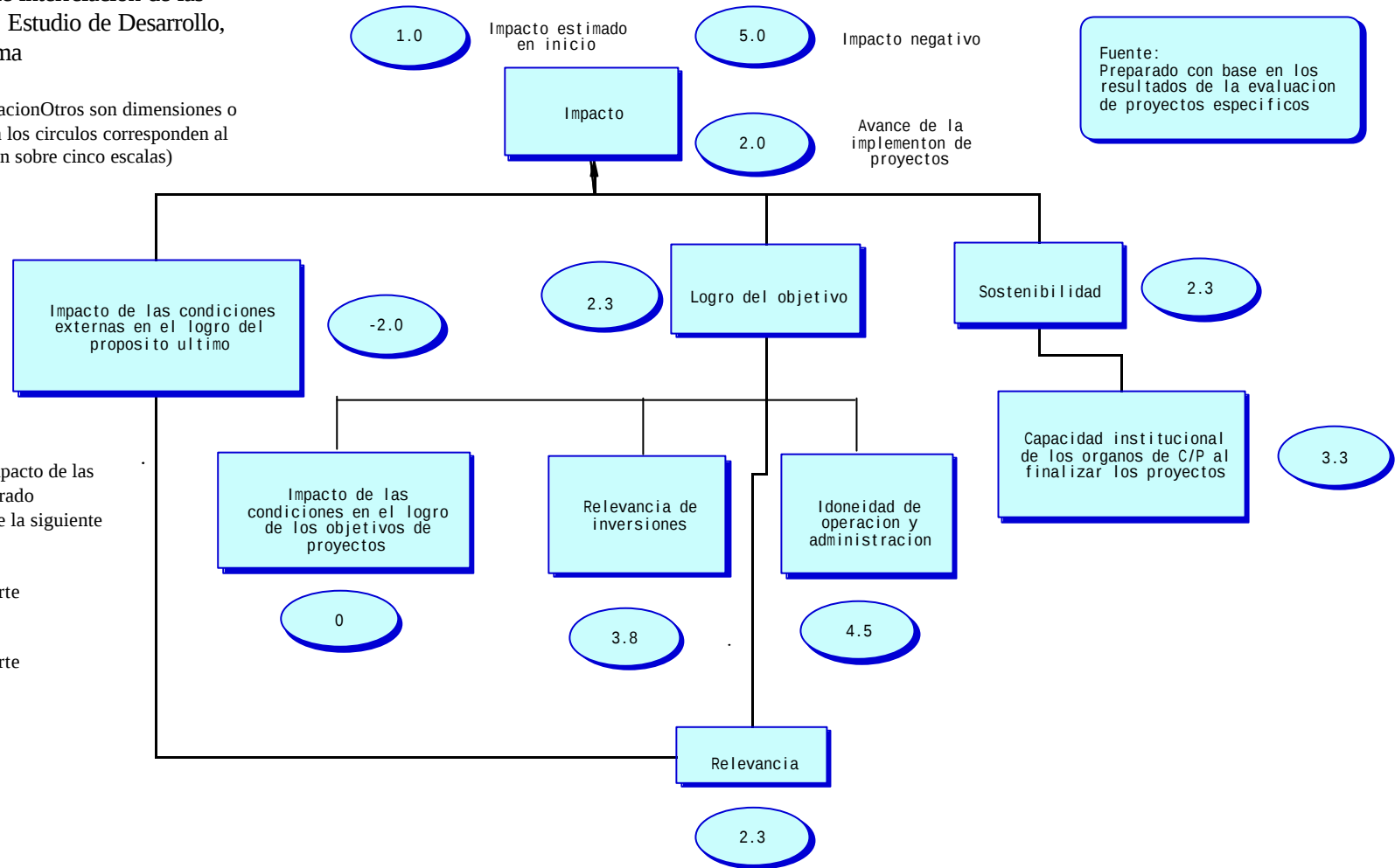
En la figura de la siguiente página se esquematiza el mecanismo de manifestación del impacto de este esquema de cooperación. En cuanto a la relevancia de los proyectos, la coherencia con las necesidades de Panamá y la idoneidad de la planificación del estudio han sido “altas”. La relevancia de las inversiones (3,8) y la idoneidad de operación y administración (4,5) han sido altas, pero el “logro del objetivo” (2,3) ha sido relativamente bajo. La capacidad institucional de los órganos de C/P al concluir los proyectos ha sido de 3,3 puntos, pero la sostenibilidad según el presente Estudio ha sido evaluada como relativamente baja (2,3 puntos).

Como se indicó anteriormente, el “logro del objetivo” ha sido bajo, además, la “verificación de las externalidades que encaminan los objetivos de proyectos al propósito último” ha sido relativamente deficiente (1). Estos, junto con los factores externos de limitación (-2) ha incidido al bajo grado de implementación de los proyectos (2), y consecuentemente, no se ha manifestado ningún impacto esperado por los proyectos (1).

Como el reto hacia el futuro de este esquema de cooperación, **se requiere revisar cabalmente las externalidades 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.**

Figura 4.1-2 Diagrama de interrelacion de las dimensiones de evaluacion: Estudio de Desarrollo, Panama

(Notas: * Dimensiones de evaluacionOtros son dimensiones o aspectos de analisis Las cifras en los circulos corresponden al promedio de la evaluacion sobre cinco escalas)



Notas:

La escala de evaluacion del "Impacto de las condiciones externas" (no esperado inicialmente) esta compuesto de la siguiente manera:

- +2: Impacto positivo fuerte
- +1: Impacto positivo poco fuerte
- 0: Sin impacto
- 1: Impacto negativo fuerte
- 2: Impacto negativo poco fuerte

2. Evaluación de pobreza y género

En este apartado, se realiza una evaluación macroscópica de todos los programas con enfoque de la pobreza y del género.

2.1 Pobreza

Para los efectos del presente Estudio, se definieron de la siguiente manera los proyectos tendientes a la reducción de la pobreza con base en los criterios aplicados en JICA¹. Primero se clasificaron los programas sujetos a la evaluación en dos categorías para, luego, analizar la tendencia general.

Proyectos para la reducción de pobreza: Intervención directa para eliminar las causas de la pobreza (aunque sea parcialmente) y reducir los diferentes fenómenos derivados de la pobreza (a nivel de objetivos de programas y de proyectos)

Proyectos con consideraciones a la pobreza: Intervención o acciones laterales que se toman en el caso de que la implementación de un proyecto pueda afectar los beneficios del estrato económicamente desfavorecido en el área correspondiente, con el fin de reducir tal impacto negativo, o para materializar el propio objetivo del proyecto (a nivel de resultados)

En el siguiente Cuadro 4.2-1 “Programas sujetos a la evaluación y atención a los problemas de la pobreza” se resumen los resultados de este análisis.

Cuadro 4.2-1 Programas sujetos a la evaluación y atención a los problemas de pobreza

Sectores sujetos a evaluación	Programas	Áreas de ejecución	Período de ejecución	Enfoque de la pobreza	
				Consideraciones	Reducción
1. Corrección de la brecha social y regional de riqueza	Mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügbe	Provincia de Chiriquí	1998 – Hasta la fecha	-	Sí
2. Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	Capacitación vocacional	Ciudad de Panamá	1982-1998	No	No
	Entrenamiento de tripulantes	Ciudad de Panamá	1993-2000	No	No
3. Conservación ambiental*	Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)	Rio Hato	1994-2000	-	Sí
4. Apoyo al Canal y la Zona del Canal	Apoyo al Canal de Panamá y a puertos	Ciudad de Panamá	1991-2001	No	No

* Nota: Dado que en este sector no existe un Programa, la evaluación se hizo para el proyecto más representativo (Cooperación Técnica Tipo Proyecto).

En cuanto a la atención al problema de la pobreza, hay una clara división de modalidades de los

¹ “Base para la elaboración de la guía de reducción de la pobreza de JICA”, Departamento de Planificación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, septiembre de 1999, Apartado 2-2-7 Consideraciones a la Pobreza

proyectos ejecutados. De los cuatro programas implementados en Panamá, tres (Capacitación Vocacional, Entrenamiento de Tripulantes, Apoyo al Canal de Panamá y a Puertos) no han intervenido en el tema de la reducción de la pobreza, según la C/P y por lo tanto, no corresponden a ninguna de las dos categorías mencionadas anteriormente.

Por otro lado, el Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de Ngobe-Bügle y los dos proyectos de Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques del sector de conservación ambiental que eventualmente no han sido agrupados en ningún Programa, proponen como objetivos el mejoramiento del nivel de vida de los hogares pobres, y por lo tanto puede ser categorizados como “proyectos para la reducción de la pobreza”. De la misma manera, en el sector de la “corrección de la brecha social y regional de riqueza”, el 70% de los 144 voluntarios JOVC (con especialidades en el sector primario, salud y sanidad, educación y cultura) enviados a Panamá y constituyen el objeto de la evaluación, participaron directamente a la “corrección de la brecha social y regional de riqueza”. (Estos proyectos de envío de JOVC no se incluyen en el Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de Ngobe-Bügle)². (Nota: Para mayor detalle sobre la evaluación desde el punto de vista del género, sírvase ver el Apéndice 4 “Resultados de la Evaluación de Programas” – Pliegos de Evaluación y Análisis según Programas, 6) Pobreza y género).

Por lo tanto, una parte del número o monto de cooperación implementada 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 las operaciones de JICA hayan contribuido a la reducción de la pobreza**.

2.2 Género

De la misma manera, para los efectos del presente Estudio, se definieron de la siguiente manera los proyectos según el enfoque del género, aplicando la guía de la pobreza de JICA. Se clasificaron los programas sujetos a la evaluación en dos categorías, y luego, se analizó la tendencia general.

² Pliego de Evaluación de Proyectos según Esquemas (sector primario, salud y sanidad, educación y cultura).

Proyectos para la reducción de la brecha del género: Intervención directa para eliminar las causas de la discriminación social de género (aunque sea parcialmente), incluyendo la brecha de la equidad socioeconómica del género, control sobre recursos, etc. y reducir los diferentes fenómenos derivados de la discriminación social de género (a nivel de objetivos de programas y proyectos) Proyectos con consideraciones al género: Intervención o acciones laterales que se toman en el caso de que la implementación de un proyecto pueda afectar los beneficios de las mujeres en el área correspondiente, con el fin de reducir tal impacto negativo, o para materializar el propio objetivo del proyecto (a nivel de resultados)
--

En el siguiente Cuadro 4.2-2 “Programas sujetos a la evaluación y atención a los problemas de género” se resumen los resultados de este análisis.

Cuadro 4.2-2 Programas sujetos a la evaluación y atención a los problemas de género

Sectores sujetos a evaluación	Programas	Áreas del Proyecto	Período de ejecución	Enfoque del género	
				Conside- raciones	Reducción
1. Corrección de la brecha social y regional de riqueza	de Mejoramiento de Nivel de Vida de Ngobe-Bugle	Provincia de Chiriquí	1998- hasta la fecha	Sí	No
2. Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	Capacitación vocacional	Ciudad de Panamá	1982-1998	Sí	No
	Entrenamiento de tripulantes	Ciudad de Panamá	1993-2000	No	No
3. Conservación ambiental *1	Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques	Rio Hato	1994-2000	Sí	No
4. Apoyo al Canal y la Zona del Canal	Apoyo al Canal de Panamá y a puertos	Ciudad de Panamá	1991-2001	No	No

* Nota: Dado que en este sector no existe un Programa, la evaluación se hizo para el proyecto más representativo (Cooperación Técnica Tipo Proyecto).

En cuanto a la atención al problema del género, no hay una clara diferenciación de las modalidades de los proyectos ejecutados. De los cuatro programas implementados en Panamá, dos (Entrenamiento de tripulantes y Apoyo al Canal de Panamá y a puertos) no han intervenido al tema del género según la C/P, y por lo tanto no se incluyen en ninguna de las dos categorías mencionadas.

Por otro lado, el Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de Ngobe-Bugle y los dos proyectos de Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques del sector de conservación ambiental que eventualmente no han sido agrupados en ningún Programa, no habían incluido entre sus objetivos el enfoque de la reducción de la brecha de género, y por lo tanto no pueden ser categorizados como “proyectos para la reducción de la brecha del género”. Sin embargo, estos dos proyectos pueden ser considerados como “proyectos con consideraciones al género”, puesto que su población beneficiaria incluía a las mujeres, y el mejoramiento de nivel de vida y del nivel de ingreso de las mujeres se incluían entre los resultados esperados. De la misma manera, en el sector de la “corrección de la brecha social y regional de riqueza”, de los 144 voluntarios JOVC (con especialidades en el sector

primario, salud y sanidad, educación y cultura) enviados a Panamá y constituyen el objeto de la evaluación, diez voluntarios enviados a Nutre Hogar (asociación nacional de la nutrición infantil) trabajaron directamente en la educación de la población materno-infantil en los temas de nutrición y dieta, así como en el mejoramiento de la salud materno-infantil. (Estos proyectos de envío de JOVC no se incluyen en el Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de Ngobe-Bügle)³. En cuanto al Proyecto de Capacitación Vocacional implementado en la Ciudad de Panamá, el personal de C/P respondió que las mujeres como beneficiarias han sido incorporadas dentro del objetivo y resultados esperados del Proyecto. Sin embargo, esto significa que entre los participantes del Centro de Capacitación Vocacional se incluían también las mujeres, pero el objetivo principal del Proyecto no había sido la reducción de la discriminación socioeconómica del género. Por lo tanto, conviene considerar éste como un “proyecto con consideraciones sobre el género” y no como un “proyecto para la reducción de la brecha del género” propiamente dicho. (Nota: Para mayor detalle sobre la evaluación desde el punto de vista del género, sírvase ver el Apéndice 4 “Resultados de la Evaluación de Programas” – Pliegos de Evaluación y Análisis según Programas, 6) Pobreza y género).

De esta manera, muy pocas operaciones de JICA implementadas 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.

2.3 Conclusión

En resumen, desde el punto de vista de la pobreza y género, **no se han encontrado muchos proyectos concebidos para reducir la brecha de la distribución de bienes y del género, o que han tenido un determinado impacto en esta materia.** Probablemente, esto se debe al entendimiento de que Panamá es uno de los países de Centro y Sudamérica que presentan menor brecha de género en términos de la educación y nivel de ingresos. Pero por otro lado, también es cierto que la distribución de los ingresos es sumamente desequilibrada y aproximadamente el 40% de la población nacional vive por debajo de la línea de pobreza. Dentro de este contexto, se considera que hubiera sido pertinente incorporar la visión de la pobreza como un factor importante en el proceso de la formulación y planificación de los futuros programas y proyectos

Sin embargo, un elevado número de los proyectos sujetos a la evaluación ha sido formulado en un tiempo cuando JICA y otros donantes todavía no consideraban los temas de la pobreza y género como los más prioritarios. Tal como se indicó anteriormente, **la tendencia en los últimos años es formular e implementar mayor número de proyectos con enfoque a la pobreza.** Además de

³ Pliego de Evaluación de Proyectos según Esquemas (sector primario, salud y sanidad, educación y cultura).

incrementar los proyectos para la eliminar la desigualdad, para los siguientes años constituirá un reto mejorar su efectividad.