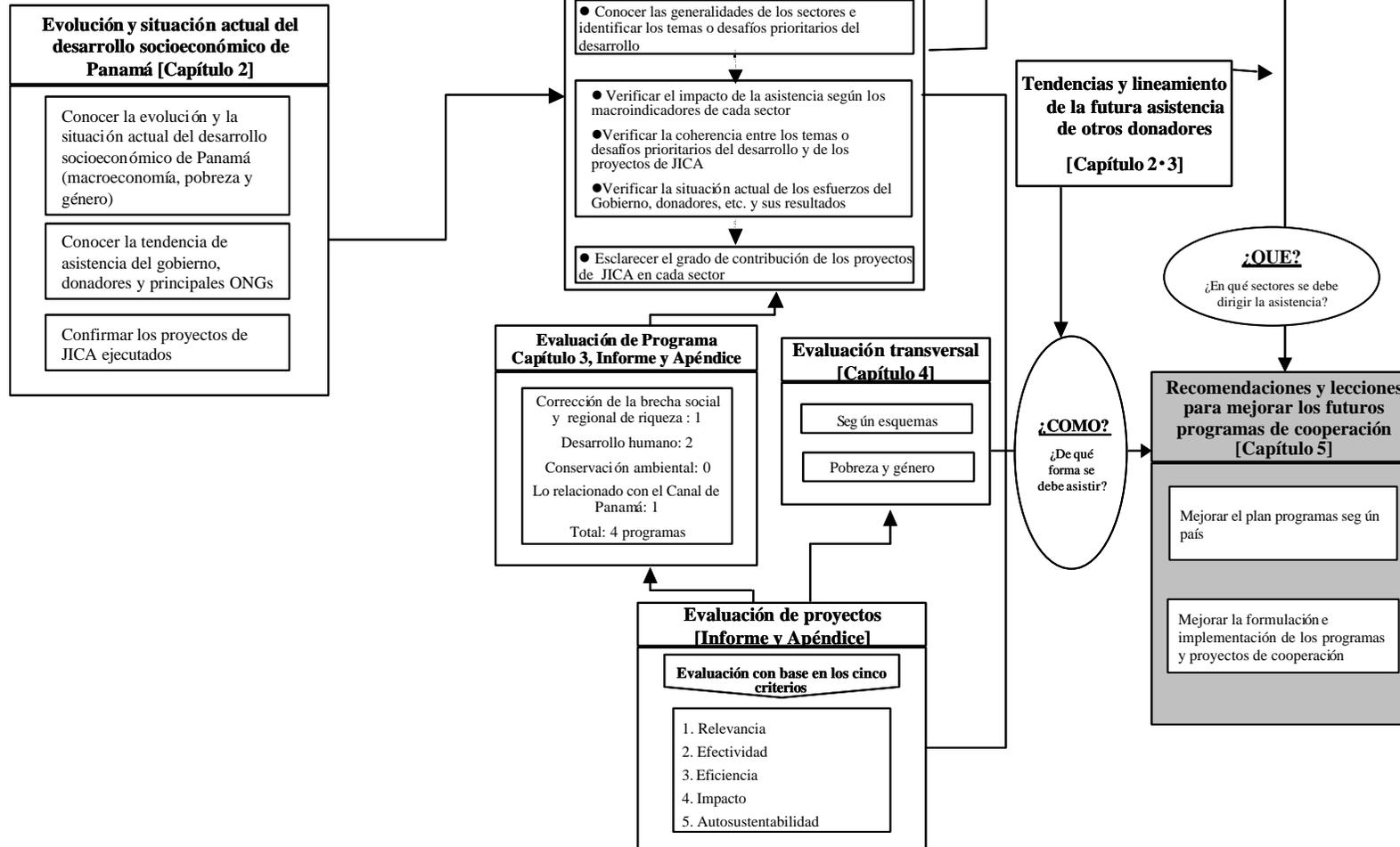


Capítulo 5

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



Capítulo 5 Recomendaciones y lecciones para mejorar los futuros programas de cooperación

En este Capítulo se plantean las recomendaciones y las lecciones tomadas de los resultados de la evaluación, que servirán de base para formular las futuras operaciones de JICA. El planteamiento se hizo con dos enfoques. El primero para identificar los sectores y desafíos para implementar los proyectos de cooperación (WHAT), y el segundo para identificar los métodos de implementación (HOW). La Sección 1 “Revisión del plan de ejecución de proyectos según países de JICA” corresponde al primer enfoque y la Sección 2 “Mejoramiento de la formulación y ejecución de proyectos de cooperación”, al segundo.

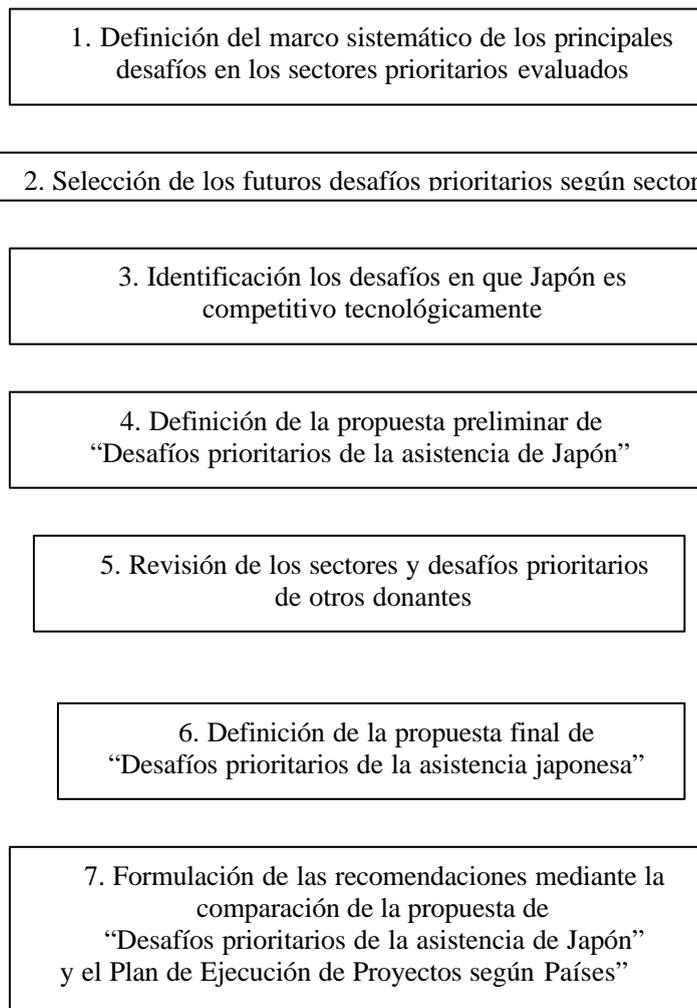
Cabe recordar que, como resultado de un análisis evaluativo macroscópico, es probable que algunas recomendaciones contengan no sólo factores operativos de la asistencia sino también factores políticos. Como JICA es un organismo ejecutor de la asistencia, y como tal, las recomendaciones de carácter político salen del alcance de responsabilidades y facultades de JICA. Sin embargo, recordamos a los lectores de este Informe, que se incluyeron en este documento también las recomendaciones de esta naturaleza cuando han sido consideradas como sumamente útiles para mejorar la futura cooperación de JICA. De la misma manera, todos los proyectos sujetos a la evaluación fueron iniciados en los años noventa y ha transcurrido un determinado tiempo hasta la fecha, por lo que es probable que algunas recomendaciones aquí incluidas hayan sido materializadas.

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 donantes. Finalmente, se hizo una revisión del Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA¹ comparado con estos “desafíos prioritarios” identificados. Los procedimientos concretos consistieron en lo siguiente².

¹ El Plan formulado para el ejercicio 2001 incluye cuatro sectores prioritarios (Pág.5-15, Cuadro 5.1-3), los cuales son totalmente independientes a los sectores prioritarios seleccionados de los sectores prioritarios de asistencia en los últimos años.

² 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.



A continuación se describe la metodología de análisis en cada procedimiento. (El resumen de los resultados del análisis se presenta en el Cuadro 5.1-1 “Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos según Países de JICA” que se adjunta al final de esta Sección).

1.1 Marco sistemático de los desafíos prioritarios en los sectores prioritarios evaluados

La directriz básica del desarrollo de Panamá puede ser verificada a través de las diferentes políticas propuestas por el Gobierno, así como los documentos de apoyo político de los principales donantes. Básicamente, las políticas del gobierno de la presidenta Moscoso están estructuradas por tres pilares: políticas, sociales y financieras. Dentro de los sectores prioritarios de las políticas sociales se incluyen los siguientes.

- Estrato pobre rural no indígena
- Estrato pobre del área urbana (metropolitana)
- Estrato pobre indígena

Desnutrición infantil
 Educación
 Salud, sanidad y seguro social
 Viviendas y desarrollo humano
 Estrato social vulnerable
 Modernización institucional y democratización

Para identificar los sectores y desafíos objeto de la asistencia de JICA, lo ideal sería analizar todos los principales sectores del país receptor. Sin embargo, dado que el estudio y análisis del presente Estudio de Evaluación de Programas han estado enfocados en cuatro sectores prioritarios, se ha considerado que no sería apropiado el ampliar el enfoque a todos los sectores sólo en este Capítulo. Además, estos cuatro sectores albergan los principales desafíos de Panamá, y también las principales áreas que han reunido los proyectos de cooperación de JICA. Por lo tanto, se considera relevante seguir el análisis de los futuros campos de asistencia en torno a estos mismos sectores. Con esta lógica, el Equipo de Estudio ha decidido ordenar sistemáticamente los desafíos de cada sector prioritario evaluado para seleccionar los futuros desafíos de asistencia de JICA. En adelante, a estos desafíos de los cuatro sectores se denominan ‘Marco sistemático de los desafíos prioritarios de Panamá’.

Cuadro 5.1-1 Marco sistemático de los desafíos prioritarios de Panamá

Sectores prioritarios evaluados	Dimensiones	Aspectos	Elementos
1. Corrección de la brecha social y regional de riqueza	1. Cobertura de servicios sociales básicos de buena calidad y eficientes a los hogares pobres	1. Cobertura del servicio de educación básica	1. Iniciar y fortalecer el programa de subsidio educativo a los hogares pobres (beca, repartición de textos, alimentación en escuelas, etc.)
			2. Incrementar cobertura de educación asignando prioritariamente la inversión en áreas menos favorecidas
			3. Mejorar la calidad de educación a través de mejoramiento de currículo, capacitación de docentes, construcción de infraestructuras y equipamiento.
		4. Descentralización de toma de decisiones	
		2. Cobertura del servicio de salud	1. Integración y ajuste de las instituciones relevantes (Ministerio de Salud, FIS, sector privado)

Sectores prioritarios evaluados	Dimensiones	Aspectos	Elementos
			2. Incrementar el servicio de salud asignando prioritariamente la inversión en áreas de mala accesibilidad.
			3. Construir y difundir un excelente modelo de servicio de salud básica, salud materno-infantil y de nutrición
		3. Cobertura del servicio de infraestructuras básicas	1. Fortalecer el enfoque de FIS al estrato menos favorecido y mejorar la eficiencia de proyectos
			2. Construcción, reconstrucción y mantenimiento de los caminos rurales
		3. Construcción y operación y mantenimiento del sistema de abastecimiento de agua rural	
		4. Electrificación rural	
	2. Incremento de la productividad del estrato pobre rural	1. Extensión de conocimientos y técnicas para incrementar la productividad agrícola y de procesamiento de los productos agrícolas	1. Desarrollar las técnicas adecuadas de producción agrícola altamente demandadas
			2. Fortalecer y mejorar la eficiencia de la capacitación y extensión a los productores
		2. Mejoramiento de comercialización y mercadeo de los productos	1. Construcción, reconstrucción y mantenimiento de los caminos rurales (ya mencionados)
			2. Mercadotecnia y provisión de información de mercado
			3. Desarrollar y fortalecer los canales de comercialización
		3. Fortalecimiento de la organización campesina	Fortalecer y mejorar la eficiencia de la capacitación a las organizaciones campesinas
		4. Mayor accesibilidad a los pequeños créditos	1. Fomentar el registro de tierras de los productores
			2. Mejorar la organización y el sistema de pequeños créditos (simplificar los trámites, etc.)
	3. Oferta de empleos de mejor calidad al estrato desfavorecido	1. Fomento de nueva industria local en el área rural	
		2. Apoyo a la colocación de los desempleados	
	3. Apoyo financiero y técnico y subsidios para PYMEs		
4. Fortalecimiento institucional para fomentar el empleo del estrato desfavorecido	1. Capacitación vocacional para responder a la demanda del mercado laboral		

Sectores prioritarios evaluados	Dimensiones	Aspectos	Elementos
		2. Subsidios para el desarrollo humano en las PYMEs	
		3. Ampliación de la educación bilingüe a la población indígena	
2. Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	1-1 Mejor calidad de la educación primaria y secundaria 1-2 Corrección de la brecha regional y racial en el sector educativo	1. Mejoramiento de la calidad de los docentes	1. Incrementar el número de docentes bilingües
			2. Incrementar el número de docentes capacitados efectivamente para enseñanza de multigrados
			3. Introducir el sistema de reclutamiento justo de docente
		2. Introducción del currículo y métodos didácticos adecuados a la situación actual de los alumnos, sociedad y de la cultura étnica	
		3. Corrección de la brecha regional y racial en las oportunidades de educación y repartición de los textos y materiales didácticos	
		4. Mejoramiento de la eficiencia de la administración educativa	
	2. Mejor calidad de la capacitación vocacional en áreas específicas para responder a la demanda de la sociedad industrial	1. Analizar la demanda de desarrollo humano de mediano y largo plazo y esclarecer las responsabilidades (sectores y niveles) entre el servicio público y privado de capacitación vocacional	
		2. Incrementar y mejorar la capacitación vocacional en el sector industrial y en las empresas privadas	

Sectores prioritarios evaluados	Dimensiones	Aspectos	Elementos
		3. Oferta de cursos de capacitación vocacional que responda a la demanda del sector industrial en los centros de capacitación existentes	
3. Conservación ambiental	1. Fortalecimiento de la administración ambiental	1. Fortalecer las leyes y reglamentos y el sistema de Evaluación del Impacto Ambiental	1. Fortalecer las leyes y reglamentos en todos los aspectos del “sector de conservación ambiental”
			2. Fortalecer la provisión de informaciones a la comunidad y a las empresas en todos los desafíos del “sector de conservación ambiental”
			3. Sensibilizar a la comunidad en todos los desafíos del “sector de conservación ambiental”
		2. Fortalecimiento institucional de la ANAM	1. Implantar el sistema de evaluación de proyectos
	2. Capacitación continua a los funcionarios de ANAM		
	2. Conservación de los recursos forestales	1. Reducción de la quema de bosques	1. Aumentar la cobertura de extensión de las técnicas de producción de plántones, reforestación y de agroforestería (a través de fortalecimiento de la educación ambiental, participación de ONGs, municipalidades y comunidad) (igual que la celda marcada con*)
			2. Extender más las técnicas de producción alternativas
			3. Reducir el área de tierras cuya titularidad no es clara
		2. Fortalecer el control sobre los parques nacionales y reservas	1. Aumentar la cobertura de extensión de las técnicas de producción de plántones, reforestación y de agroforestería (a través de fortalecimiento de la educación ambiental, participación de ONGs, municipalidades y comunidad)* (igual que la celda marcada con*)
			2. Fortalecer la capacidad de los administradores de los parques nacionales y reservas
3. Prevención de la destrucción de		1. Identificar las áreas vulnerables	

Sectores prioritarios evaluados	Dimensiones	Aspectos	Elementos	
	3. Reducción de la contaminación de agua	bosques por la erosión del suelo	2. Fortalecimiento de las medidas de prevención de desastres en las áreas prioritarias	
		1. Reducción de contaminación del Golfo y del Canal de Panamá por las aguas residuales domésticas, industriales y navales	1. Construir las plantas de tratamiento de aguas residuales internas y externas	
			2. Aplicar los reglamentos ambientales a las embarcaciones	
			2. Mejoramiento del tratamiento de las aguas residuales industriales	1. Fortalecer los reglamentos sobre las aguas residuales industriales 2. Fortalecer los métodos de análisis y control periódico de calidad de agua 3. Fortalecer la capacitación a las empresas
		3. Reducción de contaminación por los agroquímicos y fertilizantes	1. Fortalecer los reglamentos sobre el uso de los agroquímicos y fertilizantes	
			2. Fortalecer los métodos de análisis y control periódico de calidad de agua	
			3. Fortalecer y mejorar la eficiencia de la capacitación a las organizaciones de productores	
		4. Fortalecimiento de la gestión de los residuos sólidos	1. Fortalecimiento de la administración de residuos por las municipalidades	
			2. Fortalecimiento de las instalaciones, equipos y materiales de gestión de residuos	
		4. Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal	1. Mantenimiento de la competitividad internacional del Canal de Panamá	1. Definición del plan de ampliación del Canal y la concertación nacional e internacional
2. Búsqueda de financiamiento para la ampliación del Canal				
3. Búsqueda de las nuevas fuentes de agua necesaria para la ampliación del Canal				
2. Construcción de las infraestructuras en la Zona del Canal	1. Construcción de la red vial (incluyendo la carretera de peaje Panamá –Colón)			

Sectores prioritarios evaluados	Dimensiones	Aspectos	Elementos
		2. Expansión del servicio de agua potable, alcantarillado y gestión de residuos	
		3. Expansión del servicio de electricidad y comunicación	
	3. Formulación e implementación de grandes proyectos en la Zona del Canal	1. Aprovechamiento del terreno de la antigua base aérea Howord	
		2. Análisis del proyecto de nuevas terminales de contenedores	
		3. Análisis de otros proyectos grandes e importantes	
	4. Fortalecimiento del sistema organizativo institucional después de la disolución de ARI		
	5. Desarrollo de nuevas industrias para todo el país (incluyendo la Zona del Canal)	1. Preparación de la estrategia para el fomento de la industria	
		2. Fomento de la inversión	1. Preparar la estrategia para el fomento de la inversión (como parte de la estrategia del fomento de la industria)
			2. Mejorar el marco legal de fomento de inversión
			3. Expansión de las actividades de fomento de inversión
		3. Desarrollo humano necesario para el fomento de nuevas industrias	1. Confirmar las necesidades del desarrollo humano
2. Preparar y ejecutar el plan de desarrollo humano			

1.2 Selección de los futuros desafíos prioritarios según sectores

La selección de los futuros desafíos prioritarios fue realizada con base en los componentes (aspectos o elementos) indicados en el “Marco sistemático de los desafíos prioritarios” arriba presentado, los que fueron agrupados en tres categorías (desafíos más prioritarios, desafíos prioritarios y otros) según su importancia. Los criterios concretos aplicados son los siguientes.

Desafíos más prioritarios: Son los desafíos importantes cuyo grado de cumplimiento es bajo en la actualidad, y que deben ser alcanzados necesariamente para que se cumplan otros objetivos superiores del mismo sector.

Desafíos prioritarios: Son los desafíos importantes que se han cumplido hasta cierta medida en la actualidad, pero que conviene ser reforzados para que se cumplan otros objetivos superiores.
Otros: Son los desafíos considerados como tales, pero que su cumplimiento no trae consigo un impacto importante para el logro de los objetivos superiores, o que su planteamiento para el logro de los estos últimos no es necesariamente muy efectivo.

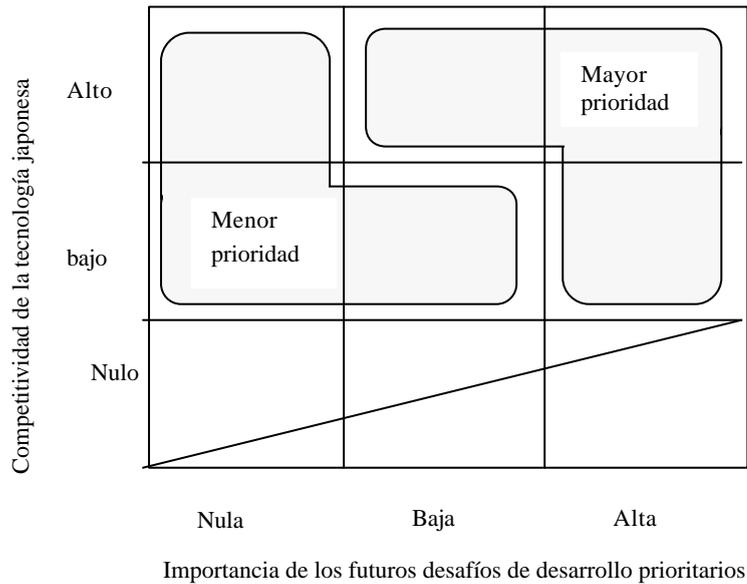
1.3 Identificación de los desafíos en que Japón es competitivo tecnológicamente

Del “Marco sistemático de los desafíos prioritarios”, se identificaron los desafíos para los que la tecnología japonesa es competitiva para su cumplimiento, los cuales también fueron agrupados en tres categorías. Los criterios concretos aplicados son los siguientes.

Desafíos más prioritarios: Cuando existen varios proyectos implementados exitosamente por Japón en la misma región (por ejemplo, Centro y Sudamérica (sin limitarse en proyectos de JICA. El mismo criterio se aplica en los siguientes casos); o cuando la tecnología japonesa es considerada internacionalmente competitiva y aplicable también al país receptor (según los criterios de los expertos).
Desafíos prioritarios: Cuando existen varios proyectos implementados exitosamente por Japón en diferente región, o cuando existen varios proyectos de relativo éxito implementados en la misma región; o cuando la tecnología japonesa es reconocida internacionalmente como competitiva (aunque la aplicabilidad al país receptor correspondiente se desconoce).
Otros: Cuando no existen fundamentos o antecedentes contundentes que demuestren la competitividad de la tecnología japonesa.

1.4 Definición de la propuesta preliminar de los “desafíos prioritarios de la asistencia japonesa

Los temas identificados como tales en el “Marco sistemático de los desafíos prioritarios” fueron sometidos a la evaluación de 1-2. y 1-3, y estos resultados a su vez fueron traslapados en el siguiente esquema, y de esta manera se obtuvo la propuesta preliminar de los ‘desafíos prioritarios de la asistencia japonesa, con dos niveles de prioridad: alta y baja. La “competitividad de la tecnología japonesa” ha tenido mayor peso, y por lo tanto, aquellos desafíos donde la competitividad japonesa no es alta, fueron omitidos de a propuesta preliminar por más importantes sean estos. Por el contrario, los desafíos para los que la competitividad de la tecnología japonesa es alta, estos fueron incluidos en la propuesta preliminar aún cuando ellos no estén incluidos entre la lista de los “futuros desafíos prioritarios de desarrollo”. Estos fueron categorizados como “desafíos prioritarios de la asistencia japonesa (de baja prioridad)”



1.5 Revisión de los sectores y desafíos prioritarios para otros donantes

Se identificaron aquellos componentes incluidos en el “Marco sistemático de los desafíos prioritarios” que coinciden con los desafíos y sectores prioritarios de otros donantes en el área correspondiente, según las informaciones recogidas a través de las entrevistas y documentos técnicos disponibles. Los resultados, a su vez, fueron categorizados en tres niveles aplicando los siguientes criterios.

Desafíos más prioritarios para otros donantes: Cuando más de cuatro donantes distintos a JICA atribuyen prioridad (implementando proyectos relacionados en los últimos dos o tres años, incluyendo los proyectos actualmente en ejecución).

Desafíos prioritarios para otros donantes: Cuando existen tres o menos donantes que atribuyen prioridad.

Otros: Cuando no existen donantes que apoyan o cuando no se tienen informaciones sobre el apoyo de otros donantes en el campo.

1.6 Definición de la propuesta final de los “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”

Como el siguiente paso, se analizó una división efectiva de responsabilidades entre los diferentes donantes. Los resultados obtenidos en los apartados anteriores 1-4 y 1-5 fueron integrados, y utilizados para realizar el reajuste de la propuesta preliminar de “Desafíos prioritarios de la asistencia japonesa”. El reajuste consistió en elevar el rango de los desafíos clasificados como “Otros” a los “Desafíos de prioridad alta” cuando no existe un donador que está apoyando en este tema, y por el contrario, se redujo el rango de los desafíos clasificados como de “prioridad alta” cuando estos estaban incluidos entre los “desafíos más prioritarios de otros donantes”. También se

tomaron en cuenta los rasgos regionales de Panamá para identificar a dónde (área rural o urbana) se deben dirigir los esfuerzos.

1.7 Formulación de las recomendaciones mediante la comparación de la propuesta final de “Desafíos prioritarios de la asistencia de Japón” y el ‘Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA’

Aquí se hizo un análisis comparativo entre la propuesta final de los ‘desafíos prioritarios de la asistencia japonesa’ obtenida en el apartado 1-6 anterior, y el ‘Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA’, con el fin de clasificar los desafíos en las siguientes categorías.

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 deberá ser mantenidos como desafíos de desarrollo como tales.

Categoría B: Los fundamentos para recomendar los componentes de esta categoría como “desafíos de desarrollo y programas” son pobres.

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

Los resultados del 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 se resumen en el Cuadro 5.1-2 “Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos según Países de JICA”. Para adelantar la conclusión, nueve de los once desafíos han sido reconocidos como importantes, y se considera relevante que JICA continúe extendiendo asistencia para casi todos los desafíos incluidos en dicho Plan. Sin embargo, en el Cuadro 5.1-3 se presentan las recomendaciones extraídas de un análisis más detallado y sobre el planteamiento de los desafíos. 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 5.1-2 Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos según Países de JICA

	Marco sistemático de los desafíos prioritarios de Panamá			1. Futuros desafíos prioritarios según sectores (,)	2. Desafíos donde Japón es competitivo tecnológicamente (,)	3. Desafío prioritario de la asistencia japoensa (1) (,)	4. Tendencias y desafíos prioritarios de otros donadores (,)	5. Propuesta final de desafíos prioritarios para la asistencia japonesa (,)	Prioridad regional		6. Plan de ejecución de proyectos, sectores y desafíos prioritarios
	Dimensiones	Aspectos	Elementos						Urbana	Rural	
1. Corrección de la brecha social y regional de riqueza	1. Cobertura de servicios sociales básicos de buena calidad y eficientes a los hogares pobres	1. Cobertura del servicio de educación básica	1. Iniciar y fortalecer el programa de subsidio educativo a los hogares pobres (beca, repartición de textos, alimentación en escuelas, etc.)								
			2. Incrementar cobertura de educación asignando prioritariamente la inversión en áreas menos								
			3. Mejorar la calidad de educación a través de mejoramiento de currículo, capacitación de docentes, construcción de infraestructuras y equipamiento.								
			4. Descentralización de toma de decisiones								
		2. Cobertura del servicio de salud	1. Integración y ajuste de las instituciones relevantes (Ministerio de Salud, FIS, sector privado)								
			2. Incrementar el servicio de salud asignando prioritariamente la inversión en áreas de mala								
	3. Cobertura del servicio de infraestructuras básicas	1. Fortalecer el enfoque de FIS al estrato menos favorecido y mejorar la eficiencia de proyectos	2. Construcción, reconstrucción y mantenimiento de los caminos rurales								
			3. Construcción y operación y mantenimiento del sistema de abastecimiento de agua rural								
			4. Electrificación rural								
	2. Incremento de la productividad del estrato pobre rural	1. Extensión de conocimientos y técnicas para incrementar la productividad agrícola y de procesamiento de los productos agrícolas	1. Desarrollar las técnicas adecuadas de producción agrícola altamente demandadas								
			2. Fortalecer y mejorar la eficiencia de la capacitación y extensión a los productores								
		2. Mejoramiento de comercialización y mercadeo de los	1. Construcción, reconstrucción y mantenimiento de los caminos rurales (ya mencionados)								
			2. Mercadotecnia y provisión de información de								
			3. Desarrollar y fortalecer los canales de comercialización								
	3. Fortalecimiento de la organización campesina	Fortalecer y mejorar la eficiencia de la capacitación a las organizaciones campesinas									
4. Mayor accesibilidad a los pequeños créditos	1. Fomentar el registro de tierras de los productores	2. Mejorar la organización y el sistema de pequeños créditos (simplificar los trámites, etc.)									
3. Oferta de empleos de mejor calidad al estrato desfavorecido	1. Fomento de nueva industria local en el área rural										
	2. Apoyo a la colocación de los desempleados										
	3. Apoyo financiero y técnico y subsidios para PYMEs										
4. Fortalecimiento institucional para fomentar el empleo del estrato desfavorecido	1. Capacitación vocacional para responder a la demanda del mercado laboral										
	2. Subsidios para el desarrollo humano en las PYMEs										
	3. Ampliación de la educación bilingüe a la población indígena										

Nota 1: Los símbolos utilizados en la calificación de las columnas 1 al 5 de la evaluación significan lo siguiente: desafíos más prioritarios; desafíos prioritarios; y blanco cuando son desafíos no prioritarios.
 Nota 2: En la columna 6 de la evaluación, el símbolo (,) significan que el desafío correspondiente se incluyen tanto en la propuesta final de desafíos prioritarios para la asistencia japonesa (5), como en los sectores y desafíos prioritarios del Plan de Ejecución de Proyectos según Países.

Cuadro 5.1-2 Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos según Países de JICA

	Marco sistemático de los desafíos prioritarios de Panamá			1. Futuros desafíos prioritarios según sectores (,)	2. Desafíos donde Japón es competitivo tecnológicamente (,)	3. Desafío prioritario de la asistencia japonesa (1) (,)	4. Tendencias y desafíos prioritarios de otros donadores (,)	5. Propuesta final de desafíos prioritarios para la asistencia japonesa (,)	Prioridad regional		6. Plan de ejecución de proyectos, sectores y desafíos prioritarios	
	Dimensiones	Aspectos	Elementos						Urbana	Rural		
2. Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	1-1 Mejor calidad de la educación primaria y secundaria 1-2 Corrección de la brecha regional y racial en el sector educativo	1. Mejoramiento de la calidad de los docentes	1. Incrementar el número de docentes bilingües 2. Incrementar el número de docentes capacitados efectivamente para enseñanza de multigrados 3. Introducir el sistema de reclutamiento justo de docentes									
		2. Introducción del currículo y métodos didácticos adecuados a la situación actual de los alumnos, sociedad y de la cultura étnica										
		3. Corrección de la brecha regional y racial en las oportunidades de educación y repartición de los textos y materiales didácticos										
		4. Mejoramiento de la eficiencia de la administración educativa										
	2. Mejor calidad de la capacitación vocacional en áreas específicas para responder a la demanda de la sociedad industrial	1. Analizar la demanda de desarrollo humano de mediano y largo plazo y esclarecer las responsabilidades (sectores y niveles) entre el servicio público y privado de capacitación vocacional										
		2. Incrementar y mejorar la capacitación vocacional en el sector industrial y en las empresas privadas										
3. Oferta de cursos de capacitación vocacional que responda a la demanda del sector industrial en los centros de capacitación existentes												
3. Conservación ambiental	1. Fortalecimiento de la administración ambiental	1. Fortalecer las leyes y reglamentos y el sistema de Evaluación del Impacto Ambiental	1. Fortalecer las leyes y reglamentos en todos los aspectos del "sector de conservación ambiental"									
			2. Fortalecer la provisión de informaciones a la comunidad y a las empresas en todos los desafíos del "sector de conservación ambiental"									
			3. Sensibilizar a la comunidad en todos los desafíos del "sector de conservación ambiental"									
	2. Conservación de los recursos forestales	1. Reducción de la quema de bosques	1. Aumentar la cobertura de extensión de las técnicas de producción de plántones, reforestación y de agroforestería (a través de fortalecimiento de la educación ambiental, participación de ONGs).									
			2. Extender más las técnicas de producción									
			3. Reducir el área de tierras cuya titularidad no es clara									
3. Prevención de la destrucción de bosques por la erosión del suelo	2. Fortalecer el control sobre los parques nacionales y reservas	1. Aumentar la cobertura de extensión de las técnicas de producción de plántones, reforestación y de agroforestería (a través de fortalecimiento de la educación ambiental, participación de ONGs).										
		2. Fortalecer la capacidad de los administradores de los parques nacionales y reservas										
		3. Identificar las áreas vulnerables										
		2. Fortalecimiento de las medidas de prevención de desastres en las áreas prioritarias										

Nota 1: Los símbolos utilizados en la calificación de las columnas 1 al 5 de la evaluación significan lo siguiente: desafíos más prioritarios; desafíos prioritarios; y blanco cuando son desafíos no prioritarios.
 Nota 2: En la columna 6 de la evaluación, el símbolo (,) significan que el desafío correspondiente se incluyen tanto en la propuesta final de desafíos prioritarios para la asistencia japonesa (5), como en los sectores y desafíos prioritarios del Plan de Ejecución de Proyectos según Países.

Cuadro 5.1-2 Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos según Países de JICA

	Marco sistemático de los desafíos prioritarios de Panamá			1. Futuros desafíos prioritarios según sectores (.)	2. Desafíos donde Japón es competitivo tecnológicamente (.)	3. Desafío prioritario de la asistencia japonesa (1) (.)	4. Tendencias y desafíos prioritarios de otros donadores (.)	5. Propuesta final de desafíos prioritarios para la asistencia japonesa (.)	Prioridad regional		6. Plan de ejecución de proyectos, sectores y desafíos prioritarios
	Dimensiones	Aspectos	Elementos						Urbana	Rural	
3. Conservación ambiental	3. Reducción de la contaminación de agua	Panamá por las aguas residuales domésticas, industriales y navales	1. Construir las plantas de tratamiento de aguas residuales internas y externas								
			2. Aplicar los reglamentos ambientales a las								
		2. Mejoramiento del tratamiento de las aguas residuales industriales	1. Fortalecer los reglamentos sobre las aguas residuales industriales								
			2. Fortalecer los métodos de análisis y control periódico de calidad de agua								
			3. Fortalecer la capacitación a las empresas								
		3. Reducción de contaminación por los agroquímicos y fertilizantes	1. Fortalecer los reglamentos sobre el uso de los agroquímicos y fertilizantes								
			2. Fortalecer los métodos de análisis y control periódico de calidad de agua								
			3. Fortalecer y mejorar la eficiencia de la capacitación a las organizaciones de productores								
		4. Fortalecimiento de la gestión de los residuos sólidos	1. Fortalecimiento de la administración de residuos por las municipalidades								
			2. Fortalecimiento de las instalaciones, equipos y materiales de gestión de residuos								
4. Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal	1. Mantenimiento de la competitividad internacional del Canal de Panamá	1. Definición del plan de ampliación del Canal y la concertación nacional e internacional									
			2. Búsqueda de financiamiento para la ampliación del Canal								
			3. Búsqueda de las nuevas fuentes de agua necesaria para la ampliación del Canal								
	2. Construcción de las infraestructuras en la Zona del Canal	1. Construcción de la red vial (incluyendo la carretera de peaje Panamá-Colón)									
			2. Expansión del servicio de agua potable, alcantarillado y gestión de residuos								
			3. Expansión del servicio de electricidad y comunicación								
	3. Formulación e implementación de grandes proyectos en la Zona del Canal	1. Aprovechamiento del terreno de la antigua base aérea									
			2. Análisis del proyecto de nuevas terminales de contenedores								
			3. Análisis de otros proyectos grandes e importantes								
	4. Fortalecimiento del sistema organizativo institucional después de la disolución de ARI										
5. Desarrollo de nuevas industrias para todo el país (incluyendo la Zona del Canal)	1. Preparación de la estrategia para el fomento de la industria										
		2. Fomento de la inversión	1. Preparar la estrategia para el fomento de la inversión (como parte de la estrategia del fomento de la industria)								
			2. Mejorar el marco legal de fomento de inversión								
			3. Expansión de las actividades de fomento de inversión								
	3. Desarrollo humano necesario para el fomento de nuevas industrias	1. Confirmar las necesidades del desarrollo humano									
		2. Preparar y ejecutar el plan de desarrollo humano									

Nota 1: Los símbolos utilizados en la calificación de las columnas 1 al 5 de la evaluación significan lo siguiente: desafíos más prioritarios; desafíos prioritarios; y blanco cuando son desafíos no prioritarios.

2: En la columna 6 de la evaluación, el símbolo significan que el desafío correspondiente se incluyen tanto en la propuesta final de desafíos prioritarios para la asistencia japonesa (5), como en los sectores y desafíos prioritarios del Plan de Ejecución de Proyectos según Países.

Cuadro 5. 1-3 Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el plan de ejecución de proyectos 2

Sectores	Desafíos de desarrollo	Programas de JICA	Cuadro 5.1-2 Ítem 5 Propuesta final de los desafíos de la asistencia japonesa	Categoría (Nota)	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 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 donantes.
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.

Sectores	Desafíos de desarrollo	Programas de JICA	Cuadro 5.1-2 Ítem 5 Propuesta final de los desafíos de la asistencia japonesa	Categoría (Nota)	Recomendaciones
	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. Sin embargo, en el Cuadro 5.1-2 este desafío ha sido calificado con A , no precisamente porque Japón sea competitivo en esta área, sino porque no hay otros donantes que dan prioridad a esta área (por ejemplo, capacitación vocacional).
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 una 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.

Sectores	Desafíos de desarrollo	Programas de JICA	Cuadro 5.1-2 Ítem 5 Propuesta final de los desafíos de la asistencia japonesa	Categoría (Nota)	Recomendaciones
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 encasillado 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

- 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: Este cuadro fue preparado con base en el “Plan de Ejecución de Proyectos según países de JICA” y en el Cuadro “Análisis de los sectores y desafíos prioritarios en el Plan de Ejecución de Proyectos según Países”

2. Mejoramiento de la formulación y ejecución de proyectos de cooperación

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.

El “enfoque de programa” consiste en analizar de qué forma debería implementarse los futuros proyectos en cada sector, con base en las lecciones extraídas de la evaluación de Programa (agrupando varios proyectos afines y evaluar este conjunto como un “Programa”), como la que se incluye en este Estudio. El “enfoque de proyecto” consiste en plantear las recomendaciones para mejorar la eficiencia de la asistencia de cada uno de los esquemas existentes (Estudio de Desarrollo, Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Capacitación y JOVC), con base en las lecciones y experiencias extraídas de la evaluación de los proyectos específicos. (Nota: Por lo general, de los resultados de la evaluación de un proyecto específico, se plantean las recomendaciones para el propio proyecto, y las lecciones para los futuros proyectos. Sin embargo, dado que el presente Estudio consiste en realizar la evaluación de la asistencia a nivel de un país, se ha considerado que no es necesario distinguir las recomendaciones y las lecciones, aquí se formularon las recomendaciones para las operaciones de JICA en general que sean implementadas en Panamá en el futuro, planteando las lecciones de carácter general extraídas de cada uno de los proyectos).

2.1 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 (modelo lógico de planteamiento de programa) utilizado experimentalmente en el presente Estudio puede ser muy útil.

Responsabilidad*	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Sede de JICA (Depto. Regional)	- Normalización de los procesos de implementación de un Programa y elaboración de las herramientas de control (PLM, etc.).
Japón	Sede de JICA (Depto. de Proyectos)	- Aplicación integral de los procedimientos normalizados y de las herramientas de control en la planificación de proyectos.
Japón	Oficina de JICA en Panamá	- Divulgar y profundizar el entendimiento a las autoridades del país receptor de asistencia, sobre el flujo de procedimientos de la implementación del Programa de Japón.

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

La evaluación de Programas realizada en este Estudio para Panamá 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 a contribuir en la manifestación del impacto del Programa. Por lo tanto, para formular un Programa verdaderamente eficaz, no solamente se requiere esclarecer el rol que debe desempeñar el proyecto núcleo sino también el 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 también combinar estratégicamente cada uno de estos componentes atendiendo los siguientes criterios.

(Criterios claves)

- 1) Selección y combinación de los objetivos de proyectos: Que los objetivos de los proyectos seleccionados y combinados para apoyar en 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.
- 2) Selección y combinación de los organismos de contraparte: Que los organismos de contraparte seleccionados y combinados para apoyar en 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.
- 3) Selección y combinación de los esquemas de cooperación: Que los esquemas de cooperación seleccionados y combinados para apoyar en 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.
- 4) 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.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Panamá	- Evaluar el Programa propuesto por el país solicitante de asistencia a su propia iniciativa o asistido por el Japón, conforme a los criterios claves arriba mencionados, y proponer a la Sede de JICA y Ministerio de Relaciones Exteriores como un conjunto de proyectos más efectivo.
Japón	Sede de JICA (Depto. Regional)	- Evaluar la relevancia de la propuesta del Programa presentado por la Oficina de JICA en Panamá y propiciar las informaciones al Departamento de Proyectos de JICA.
Panamá	Responsable de la cooperación económica y técnica	- Proponer la combinación de proyectos que tengan un alto efecto sinérgico, y analizar esta propuesta conjuntamente con Japón.

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

La experiencia del Programa de Mejoramiento de Nivel de Vida de 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 contar 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.**

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Panamá	- Escuchar periódicamente las sugerencias de los voluntarios JOVC. - Previo a la implementación del Programa de Desarrollo Local, esclarecer los términos de referencia de los voluntarios que serán enviados al proyecto de Desarrollo Local correspondiente. En este caso, bajo la coordinación y acuerdo con la Oficina de JOVC y del propio voluntario, asignar varios meses al voluntario que ya está en Panamá entrar a la comunidad beneficiaria previo al envío de otros voluntarios.
Japón	Sede principal de JICA (oficina de JOVC)	- Seleccionar a los voluntarios más adecuados para el cumplimiento de T/R.
Panamá	Organismo receptor del Programa de Desarrollo Local	- Previo al inicio del Programa de Desarrollo Local combinado con JOVC, solicitar el envío de los voluntarios definiendo claramente los términos de referencia.

2.2 Recomendaciones para Proyectos

(1) Estudio de Desarrollo

- 1) Revisar previo al inicio de la cooperación, las externalidades 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 en 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.**

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Panamá	<ul style="list-style-type: none">- Incentivar la ejecución del estudio de verificación de las externalidades para que el plan propuesto por el Estudio de Desarrollo sea materializado.- Suspender los preparativos para iniciar el Estudio de Desarrollo, en el caso de que no sea posible visualizar correctamente la tendencia de la privatización,.- Solicitar al país receptor de asistencia reforzar las externalidades, o buscar la posibilidad y ejecutar la cooperación técnica para los efectos.
Panamá	Responsable de la cooperación económica y técnica	<ul style="list-style-type: none">- Cooperar en el “estudio de verificación de las externalidades” mencionado arriba.- Invertir esfuerzos para reforzar las externalidades, por ejemplo, fortaleciendo el marco legal o asegurando el presupuesto necesario para la implementación de la propuesta del Estudio de Desarrollo.

(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)

1) Esclarecer los objetivos e intensificar el monitoreo

Algunos de los proyectos implementados hasta ahora no han tenido un objetivo claramente definido, o que 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 podría 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 externalidades 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 externalidades que incidan al cumplimiento de los objetivos propuestos en la fase de planificación.**

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar exhaustivamente el contenido de la MDP preparado para cada proyecto, comprobando si los indicadores o parámetros que sirven para medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos son claros, y emitir las instrucciones necesarias cuando sea necesario. - Velar por la ejecución oportuna y adecuada del monitoreo del proyecto, y emitir las instrucciones necesarias para su corrección cuando sea necesario. - Reforzar el estudio de verificación de las externalidades (en la fase de aprobación del proyecto).
Japón	Sede principal de JICA (Depto. de Proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> - Continuar dando orientación relacionada con los métodos de definición de objetivos de proyectos y del propósito último (por ejemplo: capacitación de expertos previo a su envío), lo cual es un aspecto que JICA trata de reforzar en este momento. - Revisar exhaustivamente el contenido de la MDP preparado para cada proyecto, comprobando si los indicadores o parámetros que sirven para medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos son claros, y emitir las instrucciones necesarias cuando sea necesario - Velar por la ejecución oportuna y adecuada del monitoreo del proyecto, y emitir las instrucciones necesarias para su corrección cuando sea necesario. - Reforzar el estudio de verificación de las externalidades (en la fase de evaluación preliminar)
Panamá	Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperar en el “estudio de verificación de las externalidades”

	relevantes del proyecto	mencionado arriba.
Panamá	Organismo ejecutor del proyecto (contraparte de Japón)	- Intervenir activamente en el monitoreo y cooperar en la recolección de informaciones sobre los indicadores requeridos.

- 2) 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 son gratuitos (por ejemplo, el Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés). Cargar parte del costo a los cursantes, 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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”) <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.

- 3) No descartar la posibilidad de implementar la cooperación técnica en un 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 propone los siguientes lineamientos para atender esta situación.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Sede de JICA (Deptos. Regional y de Proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - 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.

1) 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.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	JICA Centro. Internacional (sede nacional)	<ul style="list-style-type: none"> 1- Incentivar la ejecución de evaluación y monitoreo de la capacitación. 2- Retroalimentar los resultados de la evaluación a los siguientes cursos de capacitación.

2) 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.

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Brindar orientación completa antes del viaje de los becarios. - 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.
Panamá	Organismo de pertenencia de los becarios	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer a los becarios definir claramente los temas de capacitación que quieran recibir. - Obligar a los becarios a transferir la tecnología adquirida y a dar una presentación sobre el contenido de la capacitación, a su retorno. - Comprometer a los becarios a no renunciar su trabajo por un determinado tiempo después de participar en la capacitación.

(4) JOVC

1) 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 en el caso de enviar un “grupo” de JOVC³ se debe establecer un mecanismo similar al envío de un “equipo” de JOVC⁴ para permitir a los voluntarios, JICA (oficina local de JICA y oficina de JOVC), así como al organismo de contraparte compartir un mismo concepto sobre el objetivo y el plan de acción de los voluntarios. Concretamente, estos son el uso de las herramientas como MDP, PO, etc., así como el mecanismo de monitoreo y evaluación. 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 envidados 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.

³ Básicamente el envío de un grupo y de un equipo consiste en lo mismo. Se envía un grupo cuando éste no corresponde a un “equipo” en estricto sentido de la palabra, porque no satisface los requisitos preestablecidos incluyendo los preparativos.

⁴ 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.

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

Responsabilidad	Ejecutor	Acciones concretas
Japón	Oficina de JICA en Panamá	- Analizar suficientemente los requisitos de los voluntarios solicitados, y elaborar los términos de referencia de los voluntarios junco con el organismo solicitante.
Japón	Oficina de JOVC en Panamá	- Con base en los resultados del análisis efectuado en la Oficina de JICA en Panamá, profundizar más el análisis de la solicitud para seleccionar los voluntarios candidatos dependiendo del contenido de la solicitud (en algunos casos, la solicitud consiste en el requerimiento de los voluntarios con alto un grado especialización, y sus actividades deben ajustarse a los términos de referencia preestablecidos, y en otros casos, las actividades de los voluntarios pueden nacer de su propia iniciativa.)
Japón	JICA Departamento Regional	- De acuerdo al Departamento regional, cuando se implementa un programa que envuelve el envío de JOCVs, orientar a la Oficina de JOVC el envío de grupo de voluntarios esclareciendo el rol que deben cumplir.
Panamá	Organismo receptor de JOVC	- Discutir con la Oficina de JICA en Panamá sobre las actividades concretas que deben realizar los voluntarios solicitados.