

EVALUACIÓN DE PROGRAMA DEL PAÍS PARA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

ANEXO

3. Resultados de Evaluación de Proyectos Específicos: Cuadro de Resumen de Resultados de Evaluación y Pliego de Análisis Evaluativo – Contenido

Sector	Programa	Número	Esquema	Proyecto	Página	Pliego de análisis evaluativo de	Cuadro de resumen de resultados de evaluación	
Corrección de la brecha social y regional de riqueza		1	JOVC	Sector primario (agricultura, forestal y pesca): 56 voluntarios	3-1	Sí ^{*1}	-	
		2	JOVC	Salud y sanidad: 30 voluntarios				
		3	JOVC	Educación y cultura: 29 voluntarios				
	P1	4	Programa de Desarrollo Local	Proyecto de Ngobe-Bügle (PNB)	3-17	Sí	Sí	
		5	JOVC (Envío de grupo)	PNB: 15 voluntarios	3-40	Sí	Sí	
Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	P2	6	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés	3-49	Sí	Sí	
		7	Envío de expertos (largo plazo)	Formación Profesional	3-61	Sí ^{*2}	-	
		8	Envío de expertos (largo plazo)	Asesor en Formación Profesional				
	P3	9	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Fortalecimiento de la Escuela Náutica	3-66	Sí	Sí	
		10	Voluntario <i>Senior</i> (de edad madura)	Navegación	3-78	Sí	-	
		11	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Centro de Capacitación en Telecomunicaciones	3-81	Sí	Sí	
Conservación ambiental		12	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)	3-92	Sí	Sí	
		13	Recepción de becarios para el curso de capacitación para Centro y Sudamérica	(gestión los residuos municipales) : 7 becarios	3-103	Sí	Sí	
Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal	P4	14	Estudio de Desarrollo (P/M + E/F)	Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa	3-112	Sí	Sí	
		15	Estudio de Desarrollo (P/M + E/F)	Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal	3-123	Sí	Sí	
		16	Envío de expertos ^{*3} Largo plazo: 6 expertos	- Planificación de Canal - Planificación de construcción - Oficial superior (representante principal)			-	-
				Transporte marítimo y comercio internacional (2)	3-136	Sí	-	
				Administración de canal y políticas de transporte marítimo	3-141	Sí	-	

Notas *1: Los programas sombreados incluyen el estudio sobre la comunidad.

*1: Las encuestas fueron enviadas a las diferentes instituciones receptoras de los voluntarios. Sin embargo, dado que existían varias instituciones para el sector, ha sido difícil realizar la evaluación sectorial.

*2: Dado que las informaciones disponibles eran insuficientes, se ha tenido que realizar el análisis evaluativo de estos dos proyectos en forma conjunta.

*3: Los tres expertos que han participado en el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá fueron excluidos de la evaluación por las siguientes razones. Por lo tanto, el análisis evaluativo fue realizado para dos campos (tres expertos).

- 1) Estos tres expertos han sido enviados para apoyar la administración del Estudio de Desarrollo (Estudio de Alternativas del Canal de Panamá) que, eventualmente, no es objeto de la evaluación.
- 2) El organismo receptor de estos tres voluntarios ha sido un organismo creado para la ejecución del estudio mencionado con carácter temporal, y fue disuelto al finalizar el estudio.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [JOVC]

Proyecto: Voluntarios del Sector primario (agricultura, forestal y pesca), salud y sanidad, y de educación y cultura

1. Perfil del proyecto

El envío de JOVC a Panamá fue iniciado en 1991. De todos los voluntarios JOVC que fueron enviados a Panamá hasta julio de 2001, aquí se realiza la evaluación de los 144 voluntarios (que se desglosan en 73 del sector primario, 33 de salud y sanidad, y 38 de educación y cultura). Esta evaluación no incluye el envío de grupo de JOVC, porque para éste se dedicará un capítulo aparte.

En el siguiente Cuadro se presenta una relación de las áreas y especialidades de los 144 voluntarios, así como su distribución según las instituciones receptoras. A modo de referencia, también se presenta el número de los voluntarios de otras áreas según las instituciones receptoras.

Cuadro: Envío de voluntarios JOVC en los campos de sector primario (agricultura, forestal y pesca), de salud y sanidad, de educación y cultura

Instituciones receptoras (Número total de voluntarios)	IDIAP	MIDA	IPACOOB	MEMJ	AMP Direc. Recursos Marítimos (traducción tentativa)	INRENARE	MGJ Dir- Gral. De Desarrollo Comunitario (traducción tentativa)	INAFORP	Ministerio de Planificación y Política Económica	Ministerio de Salud	Caja de Seguro Social	Ministerio de Educación	INDE	Otros (i)
Áreas y especialidades (número total de voluntarios)	(16)	(6)	(11)	(8)	(4)	(11)	(7)	(14)	(13)	(34)	(4)	(14)	(5)	(17)
Agricultura														
Promotores del desarrollo comunitario (7)				2		2	2		1					
Producción de arroz (2)	2													
Producción de frutas (2)	2													
Cultivos comestibles (3)		1							1	1				
Hortalizas (16)	2	1	2	1			1	1	1	5				2
Suelo y fertilización y control de plagas y enfermedades (6)	3		3											
Ingeniería agrícola (3)	2		1											
Procesamiento de productos agrícolas (3)				1			1	1						
Otros – agricultura (3)														3
Forestal (a) (8)						6								2
Ganadería (b) (10)	5	1							4					
Pesca (c) (10)		1	2		4			3						
Salud y sanidad														
Enfermería (8)										8				

Enfermería en salud pública (2)										2				
Nutricionista (23)		1							7	12	3			
Otros(d) (4)						1				1	1			1
Educación y recursos humanos														
Profesores de ciencias (11)												11		
Profesores de matemáticas (2)												2		
Ciencias y cultura (e) (6)		1					1		1					3
Deportes (f) (6)													5	1
Otros (g) (5)										1		1		3
Otras áreas														
Otros (h) (24)			3	4		2	2	9	2	4				

(a) Estudio ecológico, protección forestal, reforestación y aserrío

(b) Cría de animales, ganadería, veterinaria y cultivos de forraje

(c) Producción pesquera, artes y aparejos de pesca, acuicultura, procesamiento de productos pesqueros

(d) Salud pública, terapia ocupacional, terapia física, equipos médicos

(e) Música, arqueología, economía doméstica, trabajos manuales

(f) Atletismo, gimnasia, béisbol, Aikido, educación física

(g) Educación audiovisual, enseñanza del idioma japonés, educación preescolar

(h) Ejecución de obras arquitectónicas, diseño de obras civiles, ejecución de obras civiles, ejecución de obras de abastecimiento de agua y sistema de alcantarillado, carpintería, obras eléctricas, equipos electrónicos, técnicas de astillería, ingeniería de producción, procesamiento de alimentos, administración comercial, ingeniería de sistema

(i) Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, Instituto Nacional de Cultura, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas, Policía, universidades, centros educativos, gobiernos locales, etc.

Como se puede ver en el Cuadro, las especialidades y las instituciones receptoras de los voluntarios son diversas. Dada la limitación del tiempo que se disponía para el presente Estudio, se seleccionaron seis instituciones para realizar la evaluación concreta (Instituto de Investigación Agropecuaria, Instituto Panameño Cooperativo, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), Nutre Hogar, Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación)¹. Estas seis instituciones cubren casi el 70% de los voluntarios de las áreas objeto de la evaluación².

El Programa de JOVC tiene tres objetivos principales, que son: la cooperación técnica, intercambio cultural y el desarrollo humano (de los propios voluntarios). De estos tres objetivos, en esta evaluación se ha tomado en cuenta sólo la cooperación técnica. Además, en este Estudio se ha considerado que el envío de JOVC en las tres áreas objeto de evaluación (sector primario, salud y sanidad y Desarrollo humano) constituye el apoyo al sector de “Corrección de la brecha social y regional de riqueza”, por lo que para la evaluación se ha analizado principalmente la contribución a este desafío del desarrollo.

Los principales documentos de fundamento del análisis evaluativo fueron las respuestas a las encuestas y los informes preparados por los voluntarios³. Por otro lado, dado que las informaciones disponibles sobre el Impacto y de la Sostenibilidad son muy limitadas, el análisis fue realizado principalmente sobre el impacto de las actividades de los voluntarios sobre las actividades de las instituciones receptoras, con base en las encuestas recuperadas de éstas últimas.

¹ Para la selección de las instituciones receptoras se tomaron en cuenta los siguientes tres aspectos. 1) en esta Evaluación de Programa según Países, el envío de JOVC es considerado como una parte integral del sector de “corrección de la brecha social y regional de riqueza”. Por lo tanto, los voluntarios y las instituciones receptoras que no han tenido una relación directa con este sector fueron excluidos de la evaluación; 2) se seleccionaron prioritariamente las instituciones que han recibido un mayor número de voluntarios enviados e invertidos (voluntarios que fueron enviados simultáneamente o de forma sucesiva en una misma zona), y que presentan para una cooperación técnica.; y, 3) se seleccionaron con mayor prioridad las instituciones receptoras que han presentado una alta tasa de respuesta a las encuestas (véase la nota al pie de página 3).

² Además de estas seis, Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y la Familia, el Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección General de Desarrollo Comunitario (traducción tentativa), Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP) han recibido los voluntarios en forma grupal, cuyas actividades se relacionaban con la corrección de la brecha social y regional de la riqueza. Sin embargo, estas tres instituciones no fueron incluidas en la evaluación por dos razones: porque no se ha obtenido ninguna respuesta a las encuestas remitidas, y porque muchos de los voluntarios no pertenecen a las tres áreas objeto de evaluación.

³ El número de respuestas obtenidas de las instituciones receptoras, en términos del número de voluntarios enviados, ha sido el siguiente: 5 de los 16 voluntarios del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (tasa de respuesta: 31%); 5 de los 11 voluntarios de Instituto Panameño Cooperativo (45%); 5 de los 11 voluntarios del Instituto Nacional de Recursos Naturales (45%); 5 de los 10 voluntarios de Nutre Hogar (50%); y, 3 de los 14 voluntarios del Ministerio de Educación (25%). En cuanto al Ministerio de Salud, el análisis se basó sólo en los informes de los voluntarios, puesto que no fue recuperada ninguna respuesta a las encuestas remitidas. El análisis de los informes sólo fue efectuado de los voluntarios que han sido enviado en forma grupal (44 voluntarios que representan el 31% del total).

2. Evaluación según organismos receptores

2.1 Instituto de Investigación Agropecuaria

Desde que en 1991 fueron enviados cuatro voluntarios a la Estación Experimental de Gualaca y al Centro de Investigación Agropecuaria de Divisa del Instituto de Investigación Agropecuaria, hasta ahora se enviaron 16 voluntarios en el área agrícola. Las especialidades incluyen: producción de arroz; hortalizas; frutas; suelo y fertilización; ingeniería agrícola; cría de animales; ganadería; cultivos de forraje y veterinaria. Los voluntarios fueron enviados simultáneamente o en forma sucesiva a cinco centros experimentales de la zona rural, donde participaron como investigadores o ayudantes en las actividades de investigación ejecutadas en ellos, orientando a los contrapartes en la metodología de investigación o transfiriendo conocimientos y técnicas.

(1) Relevancia

La población rural panameña, cuanto más pobre sea tanto más depende de la agricultura. Para corregir la brecha social y regional de riqueza, constituye un desafío importante incrementar la producción mediante la introducción de nuevas técnicas de manejo de parcelas, cultivos y sistema de cultivo. El envío de JOVC al Instituto de Investigación Agropecuaria tenía como objetivo contribuir indirectamente al logro de este desafío político. Los contrapartes respondieron que el envío ha sido “sumamente oportuno” para casi la mitad de los voluntarios, y “oportuno” para la otra mitad. Por otro lado, de acuerdo con los informes preparados por los voluntarios, los temas de investigación son elegidos en muchos de los casos por su propio interés, y no siempre responden directamente a las necesidades de los agricultores. La mitad de los voluntarios no han tenido mucho que hacer o que han tenido que desempeñar otros trabajos que no eran de su especialidad, lo que significa que no coincidían con las necesidades de las instituciones receptoras.

(2) Efectividad

El envío de JOVC al Instituto de Investigación Agropecuaria tiene dos objetivos: transferir la metodología y la tecnología de investigación y obtener los resultados concretos de la investigación. Los contrapartes manifestaron un alto grado de satisfacción sobre un tercio de los voluntarios. También para los dos tercios restantes, ha sido altamente calificada su actitud de colaboración y de investigación. De acuerdo con los informes de los voluntarios, un cuarto de ellos afirma que ha desempeñado el papel primordial en su respectivo tema de investigación, pero pocos están satisfechos de los resultados obtenidos. Otro cuarto afirma que ha realizado la investigación en forma conjunta con los contrapartes o que ha participado en calidad de ayudantes, transfiriendo activamente la tecnología pertinente. El resto de los voluntarios no está del todo satisfecho por su

desempeño porque no ha podido identificar claramente su función para contribuir en la investigación.

(3) Eficiencia

De acuerdo con las respuestas de los contrapartes, el promedio nivel de conocimiento del idioma por parte de los voluntarios ha sido relativamente alto. La mitad de ellos han sido calificada con un nivel “sumamente alto” o “alto”, y la otra mitad con “regular” o “relativamente bajo”. Un voluntario calificado como “sumamente alto” había estado en el Perú anteriormente también en calidad de voluntario. En cuanto al nivel de conocimiento y experiencias en su especialidad, la mayoría ha sido calificada como “alto” o “sumamente alto”. En cuanto al período de envío y el número de contrapartes asignados, casi todos respondieron que han sido “adecuados”. Por otro lado, casi un cuarto de los voluntarios no ha tenido su contraparte, y ha tenido que trabajar sólo o sino trabajar como una fuerza laboral más de la institución.

(4) Impacto y Sostenibilidad

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, en casi dos tercios de los casos las experiencias, conocimientos y técnicas de los voluntarios están siendo utilizados “relativamente bien” en el Instituto, dejando un buen impacto en el aspecto técnico. En un tercio de los casos, se ha reportado algún tipo de efecto positivo a los productores que son los beneficiarios del Instituto. Este impacto positivo se debe no sólo a los conocimientos y experiencias de los voluntarios, sino también al interés de cooperar con los contrapartes y el entusiasmo por el trabajo. Se dice que el Instituto tiende a agrandarse organizativamente después del retorno de los voluntarios, pero su presupuesto tiende a disminuirse.

2.2 Instituto Panameño Cooperativo (IPACOOOP)

Fueron enviados un total de once voluntarios desde diciembre de 1993. Las especialidades incluyen además del área de agricultura (hortalizas; suelo y fertilización; control de plagas y enfermedades; ingeniería agrícola; acuicultura y producción pesquera), procesamiento de alimentos y administración comercial. La mayoría de los voluntarios han realizado la asistencia técnica directa a las cooperativas.

(1) Relevancia

La formación y el desarrollo de las cooperativas es uno de los desafíos relativamente importantes en la zona rural panameña. Sin embargo, el porcentaje de los productores que participan en las cooperativas es más alto en el estrato no pobre que el estrato pobre. Los voluntarios han apoyado en

este desafío dirigiendo directamente las actividades de cada una de las cooperativas, principalmente en el área agropecuaria. Según las respuestas de contrapartes, el período del envío de los voluntarios ha sido “muy adecuado”. Por otro lado, algunos de los voluntarios han informado que el contenido de la solicitud y la situación real eran diferentes o que su especialidad no respondía a las necesidades locales.

(2) Efectividad

El objetivo del envío de JOVC al Instituto Panameño Cooperativo (IPACOO) estaba en el mejoramiento de la producción, procesamiento y comercialización de los productos agrícolas a través de la asistencia técnica a las cooperativas. Según las respuestas de contrapartes, las actividades de los voluntarios han sido “muy satisfactorias”, mencionando como fundamentos el mejoramiento, operación y mantenimiento de las instalaciones de riego, incremento de producción mediante el mejoramiento del manejo de las parcelas, incremento de la productividad del cultivo de camarón, introducción de las técnicas de agricultura orgánica. Por otro lado, los voluntarios a través de sus informes, reportaron que no siempre estaban satisfechos de las actividades realizadas porque no han podido cumplir los planes propuestos.

(3) Eficiencia:

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el nivel medio de conocimientos del idioma de los voluntarios ha sido “alto”. El 80% de los voluntarios ha sido calificado como “relativamente alto” o “sumamente alto”. En cuanto a los conocimientos, experiencias, período de envío de los voluntarios, así como el número de contrapartes asignados, las respuestas han sido todas “sumamente adecuados”. Por otro lado, algunos voluntarios reportaron que su capacidad especializada no siempre coincidía con las necesidades locales, o que han tenido que trabajar sólo porque no se definía claramente quién era contraparte.

(4) Impacto y Sostenibilidad

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, en todos los casos, los resultados de la asistencia técnica realizada por los voluntarios a las cooperativas está siendo utilizada “sumamente bien” generando un impacto positivo. Como ejemplos concretos, se mencionan el uso continuo de las nuevas técnicas de riego, de corta de malezas, uso de fertilizantes orgánicos, repelentes, y de las técnicas de control sanitario en el cultivo de camarón, así como la construcción de las piscinas de cultivo de camarón. Como los factores que contribuyeron a este impacto positivo fueron mencionados los conocimientos, experiencias y capacidad de los voluntarios. Sin embargo, no todas las cooperativas que han trabajado con los voluntarios han experimentado un crecimiento esperado. Por ejemplo, dos de las cinco cooperativas que respondieron a las encuestas presentan problemas

graves en el aspecto organizativo, y tres en el aspecto financiero. Las posibles causas son las dificultades administrativas, fluctuación del mercado, retraso en el pago de las deudas, poca colaboración de los socios, etc. No se ha reportado ningún impacto en particular, sobre las actividades de las instituciones receptoras.

2.3 Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM)

Han sido enviados en total once voluntarios desde diciembre de 1991 hasta la fecha. Las instituciones receptoras se ubican todas en la zona rural e incluyen: la Dirección de Protección Forestal (traducción tentativa); la Dirección de Desarrollo Forestal (traducción tentativa); y las oficinas administrativas de los parques naturales, etc. Las especialidades de los voluntarios son: estudio ecológico; protección forestal; aserrío; carpintería; extensión del desarrollo rural, y educación ambiental. Sus actividades concretas consistieron en la transferencia de conocimientos y técnicas al personal de contraparte a través del estudio ecológico, formación y desarrollo de las cooperativas que realizan el aserrío y carpintería, educación y sensibilización en el tema de la conservación ambiental, extensión de técnicas de uso de abonos orgánicos, etc.

(1) Relevancia

La conservación de la naturaleza constituye uno de los desafíos más prioritarios de Panamá. Los voluntarios enviados a INRENARE apoyaron en la ejecución el estudio ecológico en las reservas naturales y en las actividades participativas de conservación ambiental. Estas actividades también se relacionan parcialmente con la “corrección de la brecha social y regional de riqueza”. Los voluntarios trabajaron en forma conjunta con los contrapartes y transfirieron la tecnología, y además también participaron directamente en las actividades con la comunidad. El período de envío de los voluntarios ha sido calificado como “adecuado” de acuerdo con las respuestas de contrapartes.

(2) Efectividad

El objetivo del envío de JOVC a INRENARE puede definirse como el refuerzo de las actividades de protección ambiental y de educación y sensibilización comunitaria que el Instituto realiza en los diferentes lugares del país. En términos generales, el organismo de contraparte muestra un grado de satisfacción “relativamente alto” por el desempeño de los voluntarios. En particular, está sumamente satisfecho por los voluntarios que dirigieron la creación y administración del aserradero de una cooperativa local, realizando una asistencia técnica basada en una relación de confianza sólida con los miembros de la comunidad.

(3) Eficiencia

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el nivel medio de conocimientos del idioma de los voluntarios ha sido “regular” o “relativamente alto”. El nivel de conocimientos y de experiencias ha sido calificado como “alto”. El período de envío y el número de contrapartes asignados también han sido, en términos generales, “adecuados”.

(4) Impacto y Sostenibilidad

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, en el 80% de los casos los resultados de las actividades de los voluntarios están siendo utilizados “adecuadamente” generando un impacto positivo a las actividades de las instituciones receptoras. Como ejemplos concretos se mencionan el hecho de que se hayan construido las instalaciones de protección de fauna, que se haya iniciado el estudio ecológico, que la guardias forestales y la comunidad hayan iniciado las actividades de protección teniendo conocimientos adecuados sobre el comportamiento de los animales, y que se haya reducido la carga ambiental gracias a la práctica de la agricultura orgánica. En cuanto al INRENARE no se ha reportado ningún problema de particular importancia sobre la sostenibilidad organizativa ni financiera.

2.4 Nutre Hogar (asociación nacional de educación sobre nutrición infantil)

Nutre Hogar es un organismo sin fin lucrativo supervisado por el Ministerio de Economía y Planificación. Diez voluntarios fueron enviados a este organismo entre los años 1994 y 2000. Uno de ellos permaneció en la Ciudad de Panamá, mientras que los nueve restantes fueron enviados a las distintas oficinas locales en forma separada. Las especialidades de los voluntarios son: nutrición (7), extensión de desarrollo rural, cría de animales y economía doméstica. Los voluntarios brindaron asesoría y seminarios directamente a la comunidad.

(1) Relevancia

La desnutrición, sobre todo de la población infantil, constituye uno de los problemas más serios concernientes a la pobreza en Panamá. Nutre Hogar es un organismo supervisado por el Ministerio de Planificación y Política Económica que trabaja en la solución de este problema en el ámbito nacional. Los voluntarios fueron enviados en la Sede y en las oficinas locales en forma separada para apoyar las actividades de asesoramiento y educación en los temas de nutrición y dieta. De acuerdo con las respuestas de contrapartes, período de envío de los voluntarios ha sido “adecuado”. Por otro lado, de acuerdo con los informes de los voluntarios, la mayoría de sus actividades estaban dirigidas directamente a la comunidad beneficiaria, y la transferencia tecnológica a los contrapartes ha tenido menor porcentaje.

(2) Efectividad

El envío de JOVC a Nutre Hogar tenía por objetivo reforzar las actividades de educación en nutrición y dieta, de la salud materno-infantil. De acuerdo con las encuestas al organismo de contraparte, el grado de satisfacción ha sido “relativamente alto” para casi todos los voluntarios. Las razones mencionadas incluyen el entusiasmo y la diligencia de los voluntarios, actitud de apertura frente a la comunidad, así como su capacidad. Por otro lado, los informes de los voluntarios señalan que hay una falta absoluta de los nutricionistas nacionales, y el bajo nivel de conocimientos sobre la nutrición por parte del organismo de contraparte. Además, señalan también que los voluntarios han tenido que trabajar no en la propia transferencia tecnológica a los contrapartes, sino como nutricionistas de la institución, por lo que el grado de satisfacción de los propios voluntarios no ha sido del todo “alto”. Sólo aproximadamente el 20% de los voluntarios han informado que realizaron la transferencia tecnológica a su contraparte. Algunos voluntarios de otras especialidades distintas, opinaron que la nutrición y la enfermería han sido las especialidades más demandadas en la zona.

(3) Eficiencia

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el nivel de conocimiento del idioma de la mayoría de los voluntarios ha sido calificado como “alto”. El nivel de conocimientos y experiencias en la respectiva especialidad ha sido calificado como “alto”; el período de envío como “adecuado” y el número de contrapartes asignados también como “adecuado” en términos generales. Sin embargo, no pocos voluntarios informaron que no han tenido su contraparte. Algunos señalaron que los voluntarios precedentes no han dejado ninguna información.

(4) Impacto y Sostenibilidad

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, los resultados de las actividades de todos los voluntarios están siendo utilizados “relativamente bien”, dejando un impacto positivo sobre la comunidad y el personal de Nutre Hogar. Como ejemplos concretos se mencionan: la transferencia de conocimientos al personal de Nutre Hogar y a la comunidad en los temas de nutrición y sanidad; la puesta en práctica de las diferentes recomendaciones formuladas por los voluntarios; la utilización del manual de nutrición preparado por los voluntarios; el aprendizaje de nuevas formas de preparación de alimentos por parte de la comunidad; el aprendizaje de las técnicas de organización comunitaria, avicultura y manejo de parcelas. El entusiasmo de los voluntarios parece haber dejado una fuerte huella entre la población beneficiaria de algunas zonas. La sostenibilidad organizativa y financiera de las oficinas locales de Nutre Hogar es variable, pero no se ha reportado ningún problema en particular.

2.5 Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud es el organismo que ha recibido mayor número de voluntarios japoneses en el país: desde julio de 1994 hasta la fecha, un total de 34 voluntarios fue enviado a este organismo. En la mayoría de los casos los voluntarios han sido enviados en forma grupal a una misma zona. 27 de los 34 voluntarios fueron enviados en ocho zonas en forma simultánea o sucesiva. Las especialidades predominantes son la nutrición, enfermería y producción de hortalizas, además de enfermería en salud pública, cultivos comestibles, educación audio visual, diseño de sistemas de agua y alcantarillado y terapia física, en menor porcentaje. El envío en forma grupal consiste principalmente en la combinación de las especialidades de nutrición y enfermería, o nutrición y la producción de hortalizas. Casi todos los centros receptores de los voluntarios son hospitales o centros de salud. Los voluntarios brindaron asesoramiento y educación a la comunidad en los temas de nutrición, salud y sanidad y producción de hortalizas, ya sea en forma conjunta con sucontraparte o individual.

(1) Relevancia

El incremento de la cobertura de los servicios sociales básicos de buena calidad, incluyendo el servicio de salud y sanidad, constituye uno de los desafíos más importantes para la corrección de la brecha social y regional de riqueza. El objetivo del envío de JOVC al Ministerio de Salud ha sido el mejoramiento de la calidad de servicio de salud y sanidad rural y concierne directamente al desafío mencionado.

(2) Efectividad

De acuerdo con los informes preparados por los voluntarios, el grado de contribución de las actividades de los voluntarios en la efectividad para el logro del objetivo y en la manifestación de los resultados propuestos no ha sido alto. En el caso de las enfermeras, nutricionistas y enfermeras de salud pública, la mayoría de los voluntarios han trabajado directamente con la comunidad ya sea en forma conjunta con su contraparte o en forma individual, y la transferencia tecnológica ha tenido un menor porcentaje dentro de sus actividades. Dado que ellos han tenido que trabajar como una fuerza laboral más, en lugar de transferencia tecnológica, no han podido contribuir en forma sustancial en el mejoramiento de calidad del servicio de salud y sanidad. En algunas zonas los voluntarios especializados en la nutrición y en la producción de hortalizas fueron enviados en forma conjunta, pero no se ha percibido un claro efecto sinérgico en esta combinación.

(3) Eficiencia

No ha sido posible analizar la eficiencia en términos de la capacidad de los voluntarios y del

período de envío puesto que no se han obtenido las respuestas del organismo de contraparte. Los voluntarios han señalado, a través de sus informes, que no ha habido un traspaso adecuado de trabajo entre un voluntario precedente a otro nuevo, o que no han podido desempeñar ningún trabajo porque no se les asignó ningún papel específico durante un año. Sin embargo, se considera que la Eficiencia no ha sido del todo “sumamente baja”.

(4) Impacto y Sostenibilidad

No ha sido posible evaluar este aspecto puesto que no se ha obtenido la respuesta del organismo de contraparte ni informe de los voluntarios después de su retorno al país. En términos generales se considera que el Impacto no ha sido grande porque no ha habido una transferencia tecnológica activa.

2.6 Ministerio de Educación

Catorce voluntarios fueron enviados al Ministerio de Educación desde julio de 1991. La mitad de ellos permanecieron en la Ciudad de Panamá y la otra mitad en Santiago y David. Las instituciones receptoras han sido la Dirección de Educación Secundaria (traducción tentativa) y la Dirección de Educación Ambiental (traducción tentativa) del Ministerio de Educación, y los centros educativos de nivel secundario, superior y de educación de docentes. Las especialidades son: educación preescolar (1), enseñanza de ciencias (11) y de matemáticas (2) de nivel secundario. Casi el 80% de los voluntarios ha sido enviado en forma simultánea o sucesiva. Sus actividades incluyeron la asesoría técnica en la metodología de enseñanza de ciencias para el Ministerio de Educación, adecuación de la guía de enseñanza, desarrollo y preparación de los materiales didácticos y guía para la educación ambiental, asesoría técnica y capacitación de los docentes en las escuelas receptoras.

(1) Relevancia

La expansión de la cobertura del servicio educativo de buena calidad, al igual que salud y sanidad, constituye uno de los desafíos de desarrollo más importantes para la corrección de la brecha social y regional de riqueza. La mayoría de los voluntarios enviados al Ministerio de Educación son profesores de ciencias y matemáticas, quienes apoyaron en el mejoramiento de la calidad de enseñanza de estas asignaturas en la educación media. Si bien es cierto que la tasa de matrícula a la escuela secundaria no alcanza el 40% en el estrato pobre, la cooperación a través de JOVC ha contribuido de alguna manera a la reducción de la pobreza puesto que el mejoramiento de la calidad de educación contribuye a mejorar la accesibilidad a empleos de buena calidad. De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el período de envío de los voluntarios ha sido “adecuado”.

(2) Efectividad

El envío de JOVC al Ministerio de Educación tenía como objetivo principal el mejoramiento de la calidad de educación de ciencias y matemáticas en la educación media y superior. De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el grado de satisfacción por muchos de los voluntarios ha sido alto. También el grado de satisfacción de los propios voluntarios es “relativamente alto”. Si bien es cierto que algunos voluntarios han impartido clases directamente a los alumnos, la mayoría ha trabajado en el asesoramiento en la preparación de la guía didáctica y de los materiales didácticos, metodología de enseñanza, y en la recapitación de los docentes a través de los seminarios, pudiendo dar cumplimiento a los resultados propuestos en la transferencia tecnológica. Por ejemplo, el Ministerio de Educación, asesorado por los voluntarios enviados a la sede, ha organizado seminarios de capacitación de los docentes a los que participaron casi todos los profesores de física (casi cien profesores en todo el país). Además, fue propuesta la directriz de la enseñanza de física así como la guía didáctica de física (plan anual).

(3) Eficiencia

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el nivel medio de conocimientos del idioma de los voluntarios ha sido “alto”, así también el nivel de conocimientos y experiencias en su especialidad. Dos voluntarios *Senior* (de edad madura) han sido enviados para el apoyo a la enseñanza de física, logrando un alto rendimiento. Los contrapartes respondieron que la asignación de los contrapartes ha sido “adecuada”, pero algunos voluntarios informan que no se ha tenido suficiente tiempo para la transferencia tecnológica puesto que los profesores contrapartes estaban muy ocupados.

(4) Impacto y Sostenibilidad

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, la utilidad de los resultados de las actividades de los voluntarios “es sumamente alta” dejando un impacto “relativamente bueno”. Como ejemplos concretos se mencionan: el incremento del interés por la física por parte tanto de los docentes como de los alumnos en una escuela de secundaria superior; la reducción de la tasa de reprobación en física, con lo que los docentes están muy satisfechos por el rendimiento de los voluntarios. Además, se mencionan: que los docentes se dieron cuenta que existe diferentes técnicas de enseñanza, y que están logrando reforzar las técnicas de enseñanza utilizando, por ejemplo, “origami”; el reconocimiento de la importancia de la música y educación emocional en la educación preescolar, etc. La sostenibilidad organizativa y financiera de las instituciones receptoras (Ministerio de Educación y las escuelas secundarias y superiores) es estable.

3. Evaluación general

3.1 Relevancia

Los voluntarios enviados a las seis instituciones receptoras (sector primario, salud y sanidad, y educación y cultura) representan casi el 70% del total, y han apoyado directa o indirectamente en el cumplimiento del desafío de desarrollo “corrección de la brecha social y regional de riqueza”. Otros voluntarios fueron enviados a diferentes instituciones (Instituto Nacional de Deportes, Instituto Nacional de Cultura, Policía y Universidad Tecnológica) algunas de las cuales no se relacionan con el desafío indicado anteriormente, pero estos representan sólo poco menos del 10% del total. Salvo algunos voluntarios que trabajaron en la sede del Ministerio de Educación, la mayoría de los que fueron asignados a trabajar con las seis instituciones mencionadas, permanecieron en otras ciudades distintas a la capital o en la zona rural. Más del 90% ha sido enviado a la zona rural. Por lo tanto, se puede afirmar que la mayoría de los voluntarios en las tres seis áreas mencionadas se ha relacionado con el importante desafío del desarrollo que es la “corrección de la brecha social y regional de riqueza.

Sin embargo, al analizar los objetivos de envío de cada voluntario, se perciben no pocos casos en los que las especialidades no respondían a las necesidades de las instituciones receptoras, o que los voluntarios han tenido que trabajar como una fuerza laboral más de las instituciones, más que en la transferencia tecnológica a los contrapartes o asistencia técnica a la comunidad. Entre las seis instituciones receptoras mencionadas, el Instituto de Investigación Agropecuaria corresponde al primer caso, mientras que el Nutre Hogar y el Ministerio de Salud corresponden al segundo. En estos casos específicos se considera que la Relevancia del envío de los voluntarios ha sido relativamente baja.

3.2 Efectividad

El perfil y la magnitud de los resultados logrados por los voluntarios enviados a las seis instituciones receptoras son muy variados. La cooperación con IPACOOOP, INRENARE y el Ministerio de Educación ha tenido resultados concretos como los que se mencionaron en los párrafos anteriores, pudiendo verificar una Efectividad relativamente alta. Particular importancia han tenido voluntarios enviados al Ministerio de Educación, quienes realizaron la capacitación de los profesores de física de todo el país, además que sus recomendaciones han sido plasmadas en la guía de enseñanza de física.

Los contrapartes de todas las instituciones receptoras manifestaron un grado de satisfacción sumamente alto, sobre todo IPACOOOP. Por otro lado, los voluntarios enviados al Instituto de Investigación Agropecuaria, IPACOOOP, Nutre Hogar y al Ministerio de Salud manifestaron no

estar satisfechos porque no han podido desempeñar una función determinada o porque no han podido realizar la transferencia tecnológica propuesta.

3.3 Eficiencia

De acuerdo con las respuestas de contrapartes, el nivel de conocimiento del idioma de los voluntarios ha sido variado, pero la mayoría de ellos han tenido una calificación suficiente en cuanto al conocimiento y experiencias de su especialidad. De entre los voluntarios que han sido altamente calificados por los contrapartes, los sustentos de tal calificación ha sido en no pocos casos, la actitud de cooperación con los contrapartes y comunidad, capacidad de comunicación, diligencia en el trabajo, etc. Los contrapartes parecen atribuir mayor importancia al interés, espíritu de cooperación y capacidad de comunicación de los voluntarios. Los voluntarios por su lado, no pocos han manifestado que no han tenido su contraparte y que no ha podido realizar el trabajo conjunto o la transferencia tecnológica como se había propuesto.

Muchos de estos casos se dieron en Nutre Hogar, Ministerio de Salud, y en el Instituto de Investigación Agropecuaria.

En muchos casos, varios voluntarios fueron enviados a su destino en forma grupal, y en algunos de ellos esta modalidad ha contribuido a elevar la Eficiencia logrando obtener resultados muy positivos. Sin embargo, también es cierto que hay algunos aspectos que deban ser mejorados, sobre todo en el traspaso del trabajo de un voluntario a otro, o la conciencia de los propios voluntarios de haber sido enviados en forma grupal⁴.

Existían algunos voluntarios *Senior* que habían trabajado anteriormente en otros países. Su nivel de conocimiento del idioma, así como su especialidad y la capacidad de gestión habían sido relativamente altos y muchos de ellos lograron obtener resultados muy positivos a través de actividades eficientes.

3.4 Impacto y Sostenibilidad

La mayoría de los contrapartes informa que los resultados que dejaron los voluntarios al concluir su misión son muy útiles y que han obtenido diversos impactos. Estos incluyen los impactos en los contrapartes y en las instituciones receptoras por la tecnología transferida por los voluntarios, y los impactos en la comunidad cuando los voluntarios trabajaron directamente con ella. La repercusión de estos impactos es más extensa en el primer caso. Sin embargo, dado que

⁴ En este Estudio, se seleccionaron y se revisaron los informes de los voluntarios que fueron enviados en forma grupal, y ha sido difícil percatar de estos documentos las razones por las que se optó por el envío en esta forma. Esto sugiere que muy pocos de los voluntarios tenían una clara conciencia de su razón.

las informaciones sobre la situación local después del retorno de los voluntarios han sido muy limitadas, no ha sido posible verificar concretamente el alcance, la magnitud y la sostenibilidad de tales impactos.

La sostenibilidad de las instituciones receptoras y de las organizaciones comunitarias beneficiarias es muy variada. No se ha encontrado ningún problema de particular importancia en el INRENARE, Nutre Hogar y en el Ministerio de Educación, pero en el caso del Instituto de Investigación Agropecuaria se ha reportado que el presupuesto para la investigación se ha visto reducido. Por otro lado, no pocas cooperativas asesoradas por los voluntarios enviados a IPACOOOP, se enfrentan ante serios problemas administrativos y financieros, lo cual está amenazando fuertemente su Sostenibilidad.

4. Conclusiones

Al evaluar el Programa de JOVC en el sector primario (agricultura, forestal y pesca) y en las áreas de salud y sanidad, y de educación y cultura, se ha visto que no en pocos casos los voluntarios han podido desempeñar efectivamente su función, ya sea porque las especialidades de los voluntarios no respondían a las necesidades locales, o porque los voluntarios no han tenido su contraparte, o que han tenido que trabajar como una fuerza laboral más de la institución receptora. A juzgar de las informaciones disponibles que eventualmente son muy limitadas, la mitad de los voluntarios no ha podido realizar una transferencia tecnológica significativa a sus contrapartes.

Sin embargo, también es cierto que algunos han logrado obtener resultados sumamente positivos, por ejemplo en el caso de la educación de física en el Ministerio de Educación. Asimismo, muchos de los voluntarios enviados a IPACOOOP o a Nutre Hogar han trabajado directamente con los habitantes locales, a quienes se les transfirió la tecnología obteniendo impactos positivos concretos.

Al tomar en cuenta que el entorno laboral de los voluntarios es sumamente riguroso, se considera que el Programa de JOVC en las tres áreas (sector primario, salud/sanidad y educación/cultura) han tenido resultados relativamente satisfactorios.

Al analizar la distribución de las instituciones y de las zonas receptoras, el Programa de JOVC en las tres áreas se relaciona estrechamente con la “corrección de la brecha social y regional de la riqueza”. Sin embargo, la magnitud de los impactos concretos varía considerablemente dependiendo de las necesidades y de la apertura de las instituciones y de las zonas receptoras, cualidad y capacidad de los voluntarios y de las actividades concretas ejecutadas (si se va a transferir la tecnología a alguien, o si se va a incorporarse como una fuerza laboral más de la institución receptora). No porque las instituciones o las zonas receptoras se relacionan con el problema de la reducción de pobreza, los voluntarios pueden contribuir directamente a la solución de este problema. Para poder realizar una cooperación más efectiva, se requiere realizar un estudio preliminar

exhaustivo sobre los aspectos mencionados antes de enviar los voluntarios.

En general, se considera que el envío masivo o sucesivo de los voluntarios tiene un impacto más grande. En este Estudio se ha visto algunos ejemplos concretos de este caso. Sin embargo, dado que también se ha encontrado algunos aspectos que deban ser mejorados (por ejemplo, el traspaso del trabajo de un voluntario a otro, o para compartir un mismo concepto sobre el objetivo y el plan propuesto), se considera necesario dar una orientación clara a los voluntarios en el caso de enviarlos en forma grupal.

Cuadro del Resumen de Resultados de Evaluación: Programa de Desarrollo Local

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Programa de Desarrollo Local
2. Sector	Corrección de la brecha social y regional de riqueza
3. Proyecto	Proyecto de Ngobe-Bügle (PNB)
4. Sitio del Proyecto	Comunidades de Ngobe-Bügle (Comunidades Ngobe y Bügle designadas como comarcas desde 1999)
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	El PNB ha venido desarrollando las acciones desde 1993 en las comunidades indígenas de Ngobe y Bügle con el fin de incrementar la productividad. Sin embargo, estas acciones no han contribuido al incremento de los ingresos de la población porque el Proyecto no había incluido el área de comercialización. Ante esta situación, el PNB, con la cooperación de JICA, propuso reforzar los grupos comunitarios para iniciar la venta y compra masiva de los productos, y convertir estos grupos en cooperativas de propósitos múltiples, y extender estos resultados en otros grupos de la zona (fuente: Plan de ejecución).
6. Organismo ejecutor es de Panamá	Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) /Fondo de Inversión Social (FIS)
7. Período de cooperación	De enero de 1998 a diciembre de 2002 (Plan de ejecución) Del 2 de marzo de 1998 al 1 de marzo de 2001 (Informe de evaluación)

consultores contratados por éste: Organización y capacitación en administración, etc. Capacitación en la venta masiva Capacitación en la compra masiva Capacitación en la organización periódica de mercado Estudio sobre el mercado y comercialización Presentación del proyecto modelo y extensión de resultados	3. Vehículos	Premisas 1. Que el organismo ejecutor no se disuelva. (Se cumplió) 2. Que las cooperativas agrícolas no se disuelvan. (Muchas de las cooperativas no funcionaron efectivamente por la defraudación, falta de capacidad y frecuente cambio de los directores)
--	--------------	--

[MDP para evaluación] Nota: Los ítems con letras *itálicas* fueron definidos conforme las informaciones entregadas y los resultados del estudio efectuado, etc. (Fuente: Plan de ejecución, junio de 1997)

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
Propósito último Mejorar el nivel de vida de la población de las <i>comarcas Ngobe-Bügle</i>	Mejorar el nivel de entorno social (actualmente rango más bajo) de la comunidad según los criterios de la Presidencia de Panamá	El nivel de vida de algunos beneficiarios ha mejorado relativamente, pero se desconoce el cambio sufrido en el nivel de vida de toda la población Ngobe-Bügle.	(Ninguna en particular)
Objetivos del Proyecto Las cooperativas y los grupos campesinos: 1. Comercializarán los productos a precios justos 2. Realizarán el procesamiento de los productos para darles un valor agregado 3. <i>Incrementarán la producción</i>	1. Que no haya una brecha entre los precios de comercialización y de compraventa 2. Incremento del precio de compraventa 3. <i>Incremento de la producción</i>	(De todos los once subproyectos) 1. Incrementó entre 10 y 30% los precios de compraventa del arroz, a través del proyecto de molino de arroz. 2. Los proyectos de beneficio de café y de arroz han dado valor agregado a los productos. 3. Incrementó la producción en los proyectos de producción de arroz y de avicultura.	(Ninguna en particular)
Resultados propuestos 1. Administrar efectivamente las cooperativas y grupos campesinos. 2. Realizar la venta colectiva y dotarse de las instalaciones necesarias 3. Realizar la compra colectiva y dotarse de las instalaciones necesarias 4. Levantar periódicamente el mercado y dotarse de las instalaciones necesarias 5. Definir el mercado y formar la ruta de comercialización 6. <i>Dotarse de las técnicas y conocimientos necesarios para el incremento de la producción</i>	1. (Cooperativas) Informe de contabilidad sana. Incremento de frecuencia y cantidad de venta masiva de productos, incremento del número de socios (<i>grupos campesinos</i>) <i>Continuación del trabajo colectivo; mantenimiento o incremento de número de miembros</i> 2. Incremento de la frecuencia y cantidad de la venta masiva de productos 3. Incremento de la frecuencia y cantidad de compra masiva 4. Incremento de la frecuencia de organización de mercados periódicos 5. Incremento de la frecuencia y cantidad de la venta masiva 6. <i>Utilidad de nuevas instalaciones y conocimientos</i>	1. Las cooperativas no están siendo eficientemente administradas, no así algunos grupos campesinos. 2. No se está realizando la compra ni venta masiva. 3. (Idem) 4. El mercado periódico no es activo. 5. Se ha logrado encontrar un determinado mercado para los proyectos de molino de arroz y de café, restaurantes, y de avicultura. 6. Se inició el uso de riego en el proyecto de producción de arroz.	1. Que el clima no incida negativamente a la producción agrícola. (Se mantiene) 2. Que la macroeconomía nacional no sea inestable (Se mantiene) 3. <i>Que no haya una caída brusca del precio de los productos agrícolas. (El precio de café tuvo una caída brusca)</i>
Actividades 1. <i>Construir o comprar las instalaciones y equipos para el acopio, procesamiento y venta colectiva por el PNB.</i> 2. <i>Realizar las siguientes actividades dirigidas a las cooperativas a través del personal de PNB así como de los</i>	Inversiones (Japón) 1. <i>Costo de proyectos \$265.710</i> 2. <i>Envío de un experto</i> (Panamá) 1. Asignación del personal responsable 2. Costo de administración	Inversiones (Japón) Igual que la celda izquierda (Envío de voluntarios JOVC en el marco de otro proyecto) (Panamá) Igual que la celda izquierda	1. Que se materialice la inversión necesaria proyectada. (Se cumplió) 2. <i>Que existan los productos agrícolas sobrantes que puedan ser utilizados por las cooperativas</i> (No hubo sobrantes)

Cuadro del Resumen de Resultados de Evaluación: Programa de Desarrollo Local

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Relevancia		2	<p>1. Coherencia con el plan nacional de desarrollo y las necesidades del país receptor: El Area del Proyecto es la zona más pobre del país, y en este sentido la implementación de un proyecto para la reducción de pobreza ha sido relevante. Sin embargo, no ha sido del todo adecuado haberse implementado el proyecto de Desarrollo Local seleccionando al PNB como el organismo ejecutor, que eventualmente sólo es proyecto.</p> <p>2. Idoneidad del Plan: El plan y el objetivo han sido claros, pero no se había verificado suficientemente la factibilidad de los subproyectos, y en este sentido, el plan no ha sido del todo adecuado.</p> <p>3. Planificación participativa: Los subproyectos han sido elaborados atendiendo los intereses de los beneficiarios, pero el análisis de la Relevancia no ha sido suficiente.</p> <p>4. Verificación de las externalidades que encaminan el objetivo del Proyecto al propósito último: No se ha podido verificar suficientemente las externalidades sobre la capacidad organizativa de las cooperativas y de la existencia de los sobrantes de los productos agrícolas.</p> <p>5. Inversión en la planificación: La inversión para la planificación ha sido sumamente limitada e insuficiente.</p>
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	1	<p>1. Logro de los indicadores meta de la MDP, etc.: Algunas metas han sido alcanzadas, pero el grado de cumplimiento en general ha sido sumamente bajo.</p> <p>2. Logro de los objetivos según los principales participantes: Los contrapartes consideran que los objetivos han sido alcanzados satisfactoriamente.</p>
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	1,5	Los resultados propuestos no han sido suficientemente cumplidos. De los once subproyectos, sólo tres han tenido una determinada contribución para el logro de los objetivos del Proyecto.
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	1	El grado de cumplimiento de los objetivos del Proyecto es sumamente bajo, así también la eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto.
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	2	El grado de cumplimiento de los resultados propuestos es bajo, y la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos es sumamente baja.
4. Impacto	4-1 Impacto o manifestado	3	Para cinco años después de concluida la cooperación (2006), se espera que algunos subproyectos tengan un determinado impacto en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios (un máximo de 500 familias).
	Impactos negativos	3	Se produjeron disputas internas y externas de las cooperativas, por defraudación de los directores, etc.
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	4	Se considera que hay pocas opciones que permitan a los beneficiarios de este Proyecto mejorar sustancialmente la calidad de vida, a excepción de participar en este Proyecto. Por lo tanto la contribución de este Proyecto en la manifestación del Impacto es grande.
5. Sostenibilidad		1,5	<p>1. Sostenibilidad organizativa: La Sostenibilidad de las cooperativas beneficiarias es sumamente baja, y las actividades están estancadas. Algunos grupos campesinos beneficiarios presentan cierto potencial de sostenibilidad.</p> <p>2. Sostenibilidad financiera: Casi la mitad de las actividades iniciadas en los subproyectos se continúa hasta la fecha, pero sin arrojar una rentabilidad que compense la inversión.</p> <p>3. Sostenibilidad técnica: El nivel técnico y de conocimientos se mantiene en algunos subproyectos, no así en otros, ya sea por el estancamiento de las actividades o por el cambio del personal.</p>
Evaluación general			No ha sido suficiente el análisis preliminar de la relevancia de los subproyectos, en términos de la presencia de los sobrantes de los productos agrícolas y la capacidad organizativa de las cooperativas. En algunos subproyectos, no pocas instalaciones construidas han sido excesivamente grandes y no están utilizando plenamente. Sólo tres de los once subproyectos han tenido un determinado resultado positivo, aunque también es cierto que algunos arrojaron impactos importantes en la vida de los beneficiarios (el proyecto de producción de arroz). Los demás proyectos no son rentables y se puede esperar poco en cuanto a su sostenibilidad.

3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		2,0	<p>1. Capacidad organizativa: La capacidad del personal del organismo ejecutor no ha sido alta, además no se tenían suficiente experiencias y capacidad de ejecución de proyectos.</p> <p>2. Situación financiera: El organismo ejecutor contaba con el apoyo financiero de otros donantes. Sin embargo, concluida la asistencia, se enfrentó ante una fuerte limitación financiera.</p> <p>3. Estado de operación y mantenimiento de los equipos: Las instalaciones y los equipos administrados por las cooperativas no están siendo suficientemente utilizados.</p>
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	-1	El proyecto de beneficio de café ha sufrido un gran impacto por la caída de los precios del café.
	A nivel del propósito último	0	Ninguno en particular.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

- Al iniciar un proyecto con la participación de los productores pobres, es sumamente importante verificar de antemano las necesidades de los beneficiarios y su capacidad ejecutora en la fase de planificación, y diseñar proyectos factibles de acuerdo con las condiciones socioeconómicas locales. Es necesario dedicar suficiente tiempo para el estudio en esta fase. Los voluntarios que fueron enviados a las comunidades beneficiarias después de iniciado el Programa han recogido diversas informaciones conviviendo con los habitantes locales y dedicando suficiente tiempo. Esto les ha permitido plantear sugerencias valiosas sobre el mejoramiento y propuesta de los subproyectos.
- En un proyecto que se va a implementar en el marco del Programa de Desarrollo Local es sumamente importante seleccionar a un organismo ejecutor suficientemente capacitado. Éste ha sido uno de los primeros proyectos del Programa de Desarrollo Local y, en este sentido, tuvo un carácter experimental, y no ha sido capaz de verificar suficientemente que el PNB que ha sido el organismo ejecutor, estaba todavía en proceso de acumular experiencias y capacidad.
- La combinación de un proyecto del Programa de Desarrollo Local y del envío de JOVC merece ser analizada. Los subproyectos que han tenido un determinado resultado positivo en este Programa, han sido todos los que fueron formulados con base a las sugerencias oportunas de los voluntarios. Sin embargo, el envío de los voluntarios ha sido después de iniciado el Programa. Lo ideal hubiera sido que los voluntarios entren primero a las comunidades para recoger las informaciones y luego diseñar los diferentes subproyectos para una implementación más eficiente.

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación	Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia	3,0	<p>1. Comunicación entre los japoneses y panameños: Se comunicaba a través de los voluntarios <i>Senior</i>.</p> <p>2. Coordinación entre Japón y Panamá sobre los equipos: La coordinación se realizó a través de los voluntarios.</p> <p>3. Planificación de las actividades rutinarias: El Proyecto contaba con el plan anual, pero no con un plan de acción detallado.</p> <p>4. Monitoreo: Se realizó el monitoreo a través de los voluntarios.</p>
2. Relevancia de las inversiones	2,0	<p>1. Ejecución oportuna de la inversión: Ha habido cierto retraso en la ejecución del presupuesto, y los equipos se demoraron en llegar, incidiendo negativamente al Proyecto.</p> <p>2. Calidad de la inversión: La calidad de los contrapartes ha sido en general relativamente baja, y sobre todo el nivel de conocimientos y de experiencias de los coordinadores de cada zona ha sido insuficiente.</p> <p>3. Cantidad de la inversión: Las instalaciones y los equipos implementados han sido excesivos para algunos subproyectos.</p>

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación al concluir el Proyecto

(Informe de visita de estudio y capacitación preparado por los voluntarios- Diciembre de 2000)

No ha habido un plan de largo plazo (después de la conclusión del Proyecto) debido a que el organismo ejecutor ha sido un proyecto y no una ONG propiamente dicha.

En la fase inicial de la implementación del proyecto en el marco del Programa de Desarrollo Local, ha sido necesario esclarecer la relación entre éste y el envío de JOVC. De haber tenido una participación directa entre JICA y JOVC tanto en la fase de diseño como después de la implementación del proyecto del Programa de Desarrollo Local, hubiera evitado la incongruencia con la realidad local.

(Informe de evaluación de la Oficina de JICA en Panamá – Julio de 2001)

La relevancia general ha sido calificada como alta, debido a que varios proyectos han sido adecuados al clima y a las condiciones geográficas de la zona, como por ejemplo, los proyectos de producción de arroz bajo riego y de café, aunque también es cierto que ha habido zonas que se había sobreestimado la demanda (por ejemplo, el proyecto de administración de hoteles, etc.)

(Informe de evaluación final preparado por el Voluntario *Senior* - 2002)

Para el tema de la formación y desarrollo de las cooperativas, se había establecido como premisa la presencia de las cooperativas debidamente capacitadas y de los sobrantes de los productos agrícolas para procesar y vender. Sin embargo, en realidad las cooperativas existentes prácticamente no estaban operativas, y tampoco existían sobrantes de los productos agrícolas disponibles para comercializar salvo el café y pequeña cantidad de cacao. Antes de reforzar las actividades de procesamiento y comercialización, era necesario reforzar la propia producción agrícola de la zona. La creación y la asistencia a las cooperativas cuando ni las cooperativas ni las condiciones locales estaban preparadas para ello, habían sido muy prematuras.

Ha sido inadecuado haberse decidido implementar la asistencia sin antes haberse analizado suficientemente la situación actual de la zona. No se había identificado correctamente las necesidades ni los intereses de la comunidad. Tampoco era suficiente el estudio sobre la capacidad ejecutora de proyectos de las organizaciones existentes. Por lo tanto, muchos de los proyectos elaborados resultaron poco rentables.

No se había establecido claramente la relación entre el proyecto del Programa de Desarrollo Local y el Envío de grupo de JOVC. JICA considera que el ejecutor principal del proyecto del Programa de Desarrollo Local era el Ngobe-Bügle (PNB), y que no era necesario que los voluntarios intervinieran directamente en su implementación. Sin embargo, en realidad, ellos han tenido que realizar actividades directamente relacionados con este proyecto.

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

1) Importancia política del Proyecto: El cumplimiento del propósito último “mejorar el nivel de vida de los habitantes de las comunidades de Ngobe-Bügle” se relaciona directamente con la reducción de pobreza que es un objetivo primordial de las políticas de desarrollo del Gobierno de Panamá. Además, el sitio del proyecto era la zona más pobre del país. En este sentido la relevancia del proyecto en el cumplimiento del propósito último es alta. (Calificación: 5)

2) Identificación de los beneficiarios: Los beneficiarios directos han sido identificados claramente al inicio del Proyecto y eran los socios de las cooperativas en las cinco comunidades. Sin embargo, además se incluyeron como beneficiarios directos los grupos de campesinos que eventualmente no eran socios de cooperativas, lo cual no había sido planeado previamente. (Calificación: 4)

3) Idoneidad de la selección del esquema: El monto y el tiempo invertido para la implementación del proyecto del Programa de Desarrollo Local han sido adecuados para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto. Sin embargo, el organismo ejecutor había sido sólo un proyecto implementado por una institución gubernamental y no una ONG propiamente dicha, cuya capacidad operativa no había sido suficientemente evaluada de antemano, y como organismo ejecutor de un proyecto implementado en este esquema de JICA no había sido el más idóneo. (Calificación: 2)

4) Utilidad de la tecnología japonesa: Todos los equipos y materiales han sido comprados en el mercado local, y el nivel técnico ha sido calificado como adecuado, en términos generales. (Calificación: 3)

5) Traslado de esfuerzos con la asistencia de otros donantes:

No ha habido traslape de esfuerzos, más bien había una relación de complementariedad.

(Calificación: B)

(2) Idoneidad de la elaboración del plan

1) Claridad de los objetivos: Se había preparado la MDP desde un principio definiendo claramente el objetivo. El plan inicial ha sido modificado al incluir no sólo las cooperativas sino también los grupos campesinos (formados para los proyectos de producción de arroz bajo riego, beneficio de

- café y avicultura) como los beneficiarios del Proyecto, y este cambio no ha sido plasmado en la MDP. (Calificación: 4)
- 2) Lógica de la MDP: La MDP ha sido preparada bajo una lógica muy contundente. (Calificación: 4)
 - 3) Duración de la cooperación: El Proyecto tuvo una duración de tres años, y como un proyecto de capacitación mediante suministro de equipos y materiales a las cooperativas beneficiarias este período ha sido adecuado. (Calificación: 5)
 - 4) Calidad del Plan: El Proyecto contó con un plan general y un plan anual. Sin embargo, varios de los subproyectos propuestos por el PNB han resultado poco rentables y las instalaciones suministradas han sido sobredimensionadas. En efecto, pocos son los proyectos suficientemente rentables para recuperar la inversión ejecutada, y la mitad de ellos han suspendido las actividades. Si bien es cierto que estos subproyectos han sido diseñados atendiendo los intereses de la comunidad, parece haber sido implementados sin antes haberse verificado correctamente su factibilidad económica. Por otro lado, los proyectos que fueron planificados y corregidos después de iniciada la cooperación, con base en las sugerencias y recomendaciones formuladas por los voluntarios, o los proyectos materializados con la propia iniciativa de los voluntarios (Molino de arroz en Bisira, beneficio de café en Soloy y la producción de arroz en Buenos Aires) han logrado obtener resultados relativamente positivos. (Calificación: 2)
 - 5) Plan de monitoreo y evaluación: El plan de monitoreo y evaluación no había sido definido en la MDP ni en el PO. (Calificación: 1)
 - (3) Planificación participativa: Los subproyectos han sido diseñados escuchando los intereses de los habitantes locales convocándolos en reuniones comunales de aproximadamente medio día. (Calificación: 3)
 - (4) Verificación de las externalidades: El Proyecto había sido concebido bajo una serie de premisas: la existencia de cooperativas capaces de administrar un proyecto rentable operando los equipos y materiales suministrados, y la existencia de los sobrantes de los productos agrícolas que puedan ser procesados y comercializados. La primera premisa se cumplió sólo parcialmente, y la segunda casi nulo. Se considera que no ha habido un análisis suficiente sobre estas condiciones en la fase de planificación del Proyecto. (Calificación: 1)
 - (5) Inversión en la planificación: Fue enviado un oficial de programa (voluntario) en la fase de planificación, pero no ha sido suficiente como para realizar un análisis exhaustivo (en particular, el perfil y la Factibilidad de los subproyectos). La asignación del personal de PNB tampoco ha sido suficiente y es probable que casi no existían especialistas en administración y en ingeniería. (Calificación: 1)

1.3 Calificación general:

La implementación de un proyecto que tenga por propósito último al mejoramiento de nivel de vida de las comunidades de Ngobe-Bügle que constituye la zona más pobre de Panamá ha sido relevante. Sin embargo, no ha sido adecuado haber iniciado un proyecto que consista en reforzar las actividades de procesamiento y comercialización de los productos agrícolas de las cooperativas cuya capacidad organizativa es sumamente limitada, y teniendo muy pocos productos agrícolas sobrantes. En este sentido, la definición del objetivo del Proyecto ha sido poco relevante.

Mientras que los subproyectos de las cooperativas que fracasaron, los subproyectos de los grupos campesinos han obtenido resultados relativamente positivos. Sin embargo, el cambio del plan no ha sido plasmado en la MDP.

Si bien es cierto que los subproyectos concretos han sido seleccionados con base en los intereses de los beneficiarios, no se había verificado debidamente la factibilidad económica, y la mayoría de ellos no ha tenido suficiente rentabilidad. Esta situación se debe a que la inversión en la fase de planificación no ha sido suficiente.

El período de ejecución y el monto invertido han sido relativamente adecuados, pero las instalaciones y los equipos utilizados en los subproyectos implementados por las cooperativas han sido sobredimensionados. Además, el organismo ejecutor había sido sólo un proyecto implementado por una institución gubernamental y no una ONG propiamente dicha con experiencias acumuladas, cuya capacidad operativa no había sido suficiente para desempeñar el rol del organismo ejecutor del proyecto de Programa de Desarrollo Local de JICA. (Calificación: 2,0)

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

(1) Informe de evaluación al concluir el Proyecto

(Informe de evaluación preparado por la Oficina de JICA en Panamá – Julio de 2001)

Si bien es cierto que hay algunas zonas donde los subproyectos no han tenido suficiente impacto (por ejemplo, administración de restaurantes), existen varias zonas donde están obteniendo resultados relativamente positivos (producción de café, arroz bajo riego, etc.), por lo que en términos generales el Proyecto tuvo un impacto.

Existen algunos subproyectos que todavía faltan crecer hasta hacer uso eficaz de las instalaciones construidas (por ejemplo, avicultura), pero también existen zonas que se ha logrado una eficiencia de inversión suficiente (por ejemplo, beneficio de café).

(Informe de visita de estudio y capacitación preparado por los voluntarios JOVC – Diciembre de 2000)

El intento de fortalecer las cooperativas ha fracasado en casi todas las zonas. Las posibles causas

son las siguientes.

Las cooperativas han sido formadas de forma muy rápida y eventual para beneficiarse del financiamiento del PNB.

Las necesidades de las cooperativas no son muy claras.

Los socios de las cooperativas y los beneficiarios directos del Proyecto no coinciden

El fondo económico de las cooperativas proviene del exterior, y los procedimientos de operación son complejos.

El Centro de Acopio y la mayoría de los puestos de venta y restaurantes que están dentro de ella no son rentables y los procedimientos de operación, aprovechamiento, administración y gerencia son inciertos. Esta infraestructura difícilmente serviría de centro comunal, puesto que en la zona existe también un centro de desarrollo de PNB (que tampoco es utilizado racionalmente). Pese a los esfuerzos que están invirtiendo el personal de PNB y los voluntarios para brindar asesoría a las cooperativas en la contabilidad y en la comercialización de los productos, no se ha percibido una mejoría substancial. Los arrozales bajo riego, y los equipos de beneficio de café y del molino de arroz están siendo utilizados, pero de manera poco eficiente porque no se ha definido un esquema de mantenimiento claro.

Difícilmente se diría que el objetivo del envío de grupo de JOVC ha sido cumplido, y queda la sensación de que el estudio preliminar ha sido insuficiente. Sin embargo, las actividades de los voluntarios han tenido un gran impacto en el seguimiento del Programa de Desarrollo Local.

(Informe de evaluación intermedia preparado por el Voluntario Senior – Diciembre de 2001)

El objetivo definido al inicio del Proyecto no ha sido suficientemente cumplido. Se ha producido una desconfianza general de las comunidades de Ngobe-Bügle por el organismo público (debido a la defraudación del personal del organismo ejecutor), y sólo quedaron beneficiados algunos miembros que participaron en la defraudación.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- 1) Calificación dada por los contrapartes: El objetivo ha sido plenamente cumplido dado que las actividades propuestas han sido ejecutadas en un 100%. (Calificación: 5)
- 2) Calificación del experto: (calificación dada por un voluntario enviado en el marco de otro Proyecto en calidad del oficial de programa) El objetivo del Proyecto casi no ha sido cumplido. (Calificación: 1)
- 3) Calificación dada por el Equipo de Estudio:
El objetivo inicial había sido “fortalecer las cooperativas de propósito múltiple a través de los subproyectos de procesamiento, comercialización y de servicio aprovechando los productos

agrícolas sobrantes”. Sin embargo, dado que el Proyecto incluyó entre sus beneficiarios, no sólo a los socios de las cooperativas sino también a los grupos campesinos, se considera que el verdadero objetivo del Proyecto había sido “hacer que las cooperativas y los grupos campesinos puedan comercializar sus productos a un precio justo, y mejorar la producción y dar un valor agregado a los productos mediante el procesamiento”.

Fueron ejecutados en total 11 subproyectos en cinco comunidades, y ninguno ha tenido éxito. Si bien es cierto que los subproyectos de producción de arroz bajo riego (Buenos Aires), beneficio del café (Soloy) y molino de arroz (Bisira) han obtenido un determinado resultado positivo. Los dos primeros subproyectos han sido ejecutados por los grupos campesinos. Los subproyectos que han logrado “parcialmente” los objetivos del Proyecto han sido sólo estos tres mencionados. De los ocho restantes, el subproyecto avícola (implementado por un grupo campesino en Cerro Iglesias) y dos restaurantes (implementados por las cooperativas en Buenos Aires y Soloy) continúan operando, pero los cinco subproyectos restantes han suspendido su operación. Por lo tanto, casi en ningún caso se ha cumplido el objetivo del Proyecto. (Calificación: 1)

- 4) Factores externos: La caída sustancial del precio de café ha incidido negativamente en la rentabilidad del beneficio del café (Soloy) (Calificación: -1)

(3) Evaluación final:

De los ocho subproyectos implementados por las cooperativas, sólo siguen operativos tres: molino de arroz (Bisira) y restaurantes (Soloy y Buenos Aires), y tampoco ellos están obteniendo una rentabilidad que compense la inversión inicial. La operación de los demás subproyectos se halla suspendida.

Por otro lado, fueron implementados tres subproyectos dirigidos por los grupos campesinos, que son: la producción de arroz bajo riego (incremento de la producción de arroz), beneficio y comercialización de café y avicultura. De estos tres, los dos primeros están registrando un determinado resultado positivo, y el tercero sigue operando aunque su rentabilidad es baja.

Por lo tanto, se considera que el objetivo del Proyecto ha sido cumplido parcialmente, pero su grado es sumamente bajo. (Calificación: 1)

Las causas del fracaso de los subproyectos implementados por las cooperativas son varias, y las principales son: (1) la poca disponibilidad de los sobrantes de los productos agrícolas que eran la premisa del Proyecto; (2) la administración inadecuada por la falta de recursos humanos capacitados para la gerencia, choque de intereses interno, y defraudación de los directores que se apropiaron injustamente los recursos y materiales; y (3) los subproyectos en sí no eran rentables, o que las instalaciones han sido sobredimensionadas para poder recuperar la inversión. Por otro lado, en el caso de los subproyectos implementados por los grupos campesinos, la caída sustancial del precio de venta

del producto incidió negativamente al subproyecto de beneficio de café, y la mala accesibilidad al mercado (por falta de caminos adecuados) constituyó una gran limitación para el subproyecto avícola.

2.2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto

El avance de la materialización de los resultados propuestos en la MDP es el siguiente.

- (1) La operación efectiva de las cooperativas no ha sido materializada. En cuanto a los grupos campesinos, los subproyectos de producción de arroz bajo riego y de beneficio de café están siendo operados relativamente bien (Resultado propuesto: 1)
- (2) Las infraestructuras para los subproyectos implementados por las cooperativas incluyeron los centros de acopio y comercialización masiva, restaurantes y hoteles. Asimismo se habilitaron los arrozales bajo riego, el beneficio de café y corrales para aves para las cooperativas avícolas. Sin embargo, no se ha iniciado el acopio y la venta masiva propuesta por las cooperativas de Buenos Aires, Soloy y Pueblo Nuevo, además que los restaurantes y hoteles y las avícolas no han obtenido suficiente rentabilidad. (Resultados propuestos: 2 y 3)
- (3) Por un tiempo se levantaban periódicamente los mercados en algunas zonas utilizando las instalaciones de las cooperativas (Resultado propuesto: 4), pero la operación es muy limitada porque hay pocos vendedores y compradores.
- (4) Nuevos mercados y canales de comercialización han sido identificados para el molino de arroz (Bisira) y restaurantes (Buenos Aires y Soloy) administrados por las cooperativas. Por otro lado, el beneficio de café (Soloy) y las avícolas (Cerro Iglesias) administrados por los grupos campesinos también han logrado identificar un determinado mercado. (Resultado propuesto: 5)
- (5) En el Subproyecto de producción de arroz bajo riego, algunos grupos campesinos que están obteniendo un determinado resultado positivo han logrado incrementar la producción de arroz en comparación con el tiempo en que se realizaba la producción mediante la quema. (Resultado propuesto: 6)

De esta manera, el cumplimiento de los resultados propuestos inicialmente para este Proyecto no ha sido cumplido suficientemente. De los once subproyectos implementados, sólo tres (producción de arroz bajo riego, beneficio de café y el molino de arroz) han contribuido de alguna manera al cumplimiento del objetivo del Proyecto. (Calificación: 1,5)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Proyecto:

(Informe de visita de estudio y capacitación preparado por los voluntarios JOVC – Diciembre de 2000)

- (1) Ha sido positivo para la administración, el que el organismo ejecutor haya estado constituido principalmente por los miembros de las comunidades indígenas.
- (2) Las condiciones geográficas y culturales se difieren entre las comunidades modelo. Ha sido difícil coordinar las acciones entre los voluntarios por la mala accesibilidad.
- (3) El envío de grupo de JOVC consistió en el envío masivo de los voluntarios, como un componente aparte del Programa de Desarrollo Local. Por lo tanto, no ha sido adecuado asignar a los voluntarios en el seguimiento de dicho Programa.

(Informe de evaluación preparado por la Oficina de JICA en Panamá – Julio de 2001)

- (1) Entre los problemas identificados durante el proceso de ejecución se mencionan: la falta de confianza entre los socios y entre las cooperativas; la falta de capacidad de administración de capital; la falta de claridad en la división de responsabilidades entre los socios; la alta incidencia de venta a crédito (no recuperado), entre otros.
- (2) Se ha tenido una demora en la ejecución del presupuesto, debido a las siguientes razones: la ejecución del presupuesto acorde con el año fiscal del Japón; falta de equipos de oficina; ausencia del personal de contabilidad (en el ciclo 1997/98); demora en la apertura de una cuenta bancaria para JICA, etc.

(Informe de evaluación intermedia preparado por el Voluntario *Senior* – Diciembre de 2001)

- (1) Debido a la defraudación cometida por la persona responsable de la contabilidad del PNB, éste organismo perdió confianza por parte de las cooperativas, FIS y FIDA.
- (2) El deficiente funcionamiento de las propias cooperativas ha obstaculizado la manifestación del impacto del asesoramiento en los temas de mejoramiento de actividades, administración y contabilidad. Los recursos y los equipos se desaparecían habitualmente, y la baja rentabilidad de los subproyectos se tradujeron en el estancamiento de la operación de las cooperativas.
- (3) La supervisión y la asesoría del PNB e IPACOOOP a las cooperativas han sido deficientes. Su intervención era inoportuna y deficiente (cuando se producía algún problema en la administración de las cooperativas).

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto
Tal como se indicó anteriormente, el cumplimiento del objetivo del Proyecto ha sido sumamente reducido, por lo que la eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto ha sido calificada como sumamente baja. (Calificación: 1)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos

El cumplimiento de los resultados propuestos ha sido reducido, y por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos también ha sido calificada como sumamente baja. Las principales causas son las siguientes (sin incluir los factores que se detallan más abajo en el apartado de la “Relevancia de las inversiones”). (Calificación: 2)

- 1) La capacidad organizativa de las cooperativas como beneficiarios ha sido sumamente limitada, y las instalaciones y equipos implementados, así como la asistencia técnica no han sido suficientemente aprovechados. Las causas incluyen: la falta de experiencias acumuladas por parte de las cooperativas para ejecutar proyectos; defraudación por parte de la directiva; alta incidencia de la venta por crédito no recuperable; choque de intereses entre los socios y entre las cooperativas, etc.
- 2) Pese a que los funcionarios de PNB y consultores locales han sido enviados a la zona para asesorar a las cooperativas, no ha sido posible transferir eficientemente la tecnología puesto que muy pocos socios de las cooperativas beneficiarias estaban preparados (falta de conocimientos y experiencias) para administrar un proyecto. Asimismo, dado el frecuente cambio de la directiva, los socios capacitados no permanecían mucho tiempo en las cooperativas.

(3) Relevancia de las inversiones

- 1) Ejecución oportuna de la inversión: Algunos equipos suministrados se demoraron en llegar debido al contratiempo que se tuvo en los trámites de ejecución del presupuesto. Esto ha incidido negativamente porque los equipos de los beneficios de café no habían llegado antes de la cosecha, lo cual ha desincentivado a los socios. Entre las causas se incluyen: la diferencia del sistema de año fiscal entre Panamá y Japón; la ausencia del personal de contabilidad durante una temporada, y la falta de los equipos de oficina para las gestiones contables. (Calificación: 2)
- 2) Calidad de la inversión: Muchos de los funcionarios de PNB como organismo ejecutor (también organismo de contraparte para los voluntarios) no estaban suficientemente preparados para desempeñar el rol de contraparte, en términos del nivel de conocimientos, capacidad y diligencia. Se ha detectado un caso de fraude, cuyo responsable ha sido despedido. Pese a que muchos de los subproyectos consistían en la comercialización de productos y servicios, todos los coordinadores locales eran especialistas en la agricultura, con pocos conocimientos y experiencias en los temas requeridos por los subproyectos. La calidad de las obras ejecutadas en algunas zonas ha sido baja, y en un caso se derrumbó el piso inmediatamente después de haberse terminado de construir. (Calificación: 2)
- 3) Cantidad de la inversión: Debido al cambio del gobierno en 1999, se ha tenido un cambio sustancial del personal de PNB. Además en 2000, varias personas fueron despedidas. Las

infraestructuras y los equipos implementados han sido sobredimensionados, y no han sido utilizados suficientemente en muchos de los casos. Sin embargo, en algunos casos el nivel técnico y la dimensión de las instalaciones han sido debidamente corregidos por sugerencia de los voluntarios. Las demás inversiones han sido adecuadas. (Calificación: 2)

3.3 Evaluación final

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto

El logro del objetivo del Proyecto ha sido sumamente limitado, y por lo tanto la eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto ha sido calificada como sumamente baja. (Calificación: 1)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos

El logro de los resultados propuestos ha sido muy bajo, y por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos ha sido calificada como sumamente baja. Además del problema de la relevancia de las inversiones, la limitada capacidad organizativa y la falta de los recursos humanos en las cooperativas beneficiarias han sido las principales causas de la baja eficiencia. (Calificación: 2)

(3) Relevancia de las inversiones

La inversión ha sido ejecutada casi oportunamente, salvo el contratiempo que se ha tenido en el suministro de los equipos y materiales. En cuanto a la calidad de la inversión, el problema de la calidad del personal de PNB que era el organismo ejecutor ha incidido negativamente en el logro de los resultados propuestos. En cuanto a la cantidad de la inversión, se ha visto que muchas de las instalaciones y equipos invertidos en los subproyectos han sido sobredimensionados. Además se ha tenido el problema del cambio y destitución del personal de PNB. (Calificación: 2)

4. Impacto

4.1 Grado de manifestación del propósito último e impactos negativos

(1) Informe de evaluación final del Proyecto

(Informe de visita de estudio y capacitación preparado por los voluntarios JOVC – Diciembre de 2000)

El Proyecto ha tenido impacto en dos comunidades siguientes.

- 1) La comunidad de Bisira ha adquirido conocimientos en el molino y venta de arroz, y está administrando el proyecto a su iniciativa propia.
- 2) Se tiene la certeza de que el ingreso de los productores de café de Soloy va a incrementar.

(Informe de evaluación preparado por la Oficina de JICA en Panamá – Julio de 2001)

Los voluntarios japoneses vivieron en los centros de desarrollo de cada zona y trabajaron conjuntamente con las cooperativas locales, lo cual ha permitido implementar un Programa de Desarrollo Local a través de una relación directa entre los cooperantes y los beneficiarios. Esta modalidad de cooperación ha sido altamente calificada, y su impacto ha sido grande.

(Informe de evaluación intermedia preparado por el Voluntario *Senior*– Diciembre de 2001)

En algunos subproyectos implementados en el marco del Programa de Desarrollo Local no han sido lo suficientemente rentables para muchos de los habitantes locales, y se ha producido un choque de intereses entre los miembros de la comunidad en torno a la administración de los subproyectos, lo cual puede ser considerado como un impacto negativo.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por los contrapartes

Propósito último y otros impactos: El propósito último se está materializando paulatinamente.

(Calificación: 3)

Impactos negativos: No se ha tenido impacto negativo de particular importancia. (Calificación: 5)

(2) Calificación dada por el Equipo de Estudio

1) Propósito último y otros impactos:

El propósito último de este Proyecto ha sido “mejorar el nivel de vida de las comunidades Ngobe-Bügle”. Si bien es cierto que no se tiene una información detallada de la evolución de nivel de vida de las comunidades de Ngobe-Bügle en general, se deduce que el nivel de vida de los beneficiarios del Proyecto ha sido relativamente mejorado para un determinado segmento de la población.

En cuanto a los socios de las cooperativas, el Proyecto ha tenido un determinado impacto en la mejoría de la calidad de vida a través del incremento de ingresos en efectivo en algunas familias agrícolas (productores de arroz de Bisira, socios que trabajan en los dos restaurantes de Soloy y de Buenos Aires. Sin embargo, los subproyectos implementados por las demás cooperativas han suspendido prácticamente la operación, y casi ningún socio de las cooperativas se vieron beneficiados del respectivo subproyecto, salvo aquellos que se apropiaron ilegalmente de los recursos de las cooperativas o aprovecharon injustamente el sistema de venta de crédito.

De los subproyectos ejecutados por los grupos campesinos, el de la producción de arroz

bajo riego ha obtenido un resultado relativamente positivo. Los productores participante han registrado un incremento de la producción de arroz al reconvertir el arrozal de quema al arrozal bajo riego. Se percibe un impacto sustancial en la mejoría de nivel de vida de los beneficiarios, porque pueden gastar el ingreso en efectivo en otros propósitos distintos a la compra del arroz, o porque algunos iniciaron la producción de nuevos cultivos como hortalizas, diversificando la dieta de la población. Por lo tanto, este subproyecto ha reunido el interés de otros productores y de personas con influencia de la zona.

En cuanto al beneficio de café administrado por un grupo campesino ha arrojado un saldo positivo hasta que el precio del producto ha bajado. Actualmente, la rentabilidad se está reduciendo. Tampoco el subproyecto avícola ha resultado lo suficientemente rentable. Por lo tanto, se concluye que estos subproyectos no han tenido un impacto sustancial en la mejoría de nivel de vida de los beneficiarios.

Hasta la fecha, sólo 25 familias de cuatro comunidades que participan en el subproyecto de producción de arroz bajo riego han tenido un mejoramiento sustancial de nivel de vida. El impacto moderado se dio para aproximadamente 50 familias productoras de arroz que participaron en el subproyecto de molino de arroz, y así como algunas familias que trabajan en los restaurantes y en el beneficio del café (se desconoce el número exacto de las familias beneficiarias).

Si bien es cierto que no es fácil predecir el posible impacto que generaría el Proyecto cinco años después su implementación (2006), se deduce que el fuerte impacto positivo repercutirá hasta un máximo de 400 familias agrícolas, en el supuesto de que los subproyectos continúen operando e incrementen los beneficiarios. Aún cuando se tome en cuenta los beneficiarios del subproyecto avícola que probablemente tendrá éxito en los siguientes años, el número máximo de beneficiario será de 500 familias. Por lo tanto, se concluye que el Proyecto tendrá un fuerte impacto sólo en su zona de influencia. (Calificación: 4)

2) Impactos negativos:

Se produjeron desacuerdos entre los socios, entre las cooperativas y PNB y entre las cooperativas y los grupos campesinos, etc. en cuatro de las cinco cooperativas. Las causas incluyen la apropiación ilegal de los materiales, atribución del derecho de administración de subproyectos, y de la responsabilidad de los subproyectos fracasados, etc. La defraudación cometida por el personal de contabilidad del PNB ha incidido negativamente la confianza por parte de FIS por el PNB y por las comunidades de Ngobe-Bügle en general. (Calificación: 3)

3) Factores externos: En el caso de los subproyectos exitosos, no ha habido cambios importantes de los factores externos que hayan incidido negativamente al mejoramiento de la vida de la comunidad. (Calificación: 0)

(3) Evaluación final

- 1) Propósito último y otros impactos: Se deduce que el nivel de vida de algunos beneficiarios directos ha sido mejorado, pero la tendencia general de las comunidades de Ngobe-Bügle se desconoce por falta de las informaciones detalladas. Se deduce que cinco años después de su implementación (2006) el Proyecto tendrá un determinado impacto positivo en el mejoramiento de nivel de vida de una parte de los beneficiarios de subproyectos (un máximo de 500 familias). (Calificación: 3)
- 2) Impactos negativos: Se produjeron desacuerdos entre los socios, entre las cooperativas y PNB y entre las cooperativas y los grupos campesinos, etc. en cuatro de las cinco cooperativas. Las causas incluyen la apropiación ilegal de los materiales, atribución del derecho de administración de subproyectos, y de la responsabilidad de los subproyectos fracasados, etc. La defraudación cometida por el personal de contabilidad del PNB ha incidido negativamente la confianza por parte de FIS por el PNB y por las comunidades de Ngobe-Bügle en general. (Calificación: 3)

4.2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto

Para esta evaluación se ha tomado como ejemplo el caso del Subproyecto de producción de arroz bajo riego para el que se realizó el estudio social de los beneficiarios. Se deduce que hay pocas opciones para que los beneficiarios del Proyecto puedan mejorar sustancialmente su calidad de vida, a excepción de participar en este Proyecto. Por lo tanto, la contribución del presente Proyecto en la manifestación del Impacto ha sido grande. (Calificación: 4)

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Proyecto:

(Informe de visita de estudio y capacitación preparado por los voluntarios JOVC - Diciembre de 2000)

Desde el punto de vista del fortalecimiento de las cooperativas como el objetivo del Proyecto, la sostenibilidad no es alta. Sin embargo, las actividades de los voluntarios han obtenido resultados positivos, y en este sentido se puede esperar una mejor sostenibilidad.

(Informe de evaluación preparado por la Oficina de JICA en Panamá – Julio de 2001)

El Proyecto incluía algunos subproyectos del sector de servicio que requiere de una revisión y análisis de la demanda. Sin embargo, en cuanto a los subproyectos del sector primario, se considera que existe un potencial de desarrollo haciendo uso estratégico de las condiciones geográficas. Por lo tanto, se concluye que en términos generales el Proyecto es sostenible.

(Informe de evaluación intermedia preparado por el Voluntario *Senior* – marzo de 2001)

De acuerdo con la evaluación intermedia realizada para ocho subproyectos, uno ha sido

calificado como suficientemente sostenible (beneficio y comercialización de café), dos han sido calificados como relativamente sostenibles (molino de arroz y producción de arroz bajo riego). Los cinco restantes han sido calificados como poco sostenibles.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- (1) Calificación dada por los contrapartes
 - 1) Aspecto organizativo: Se considera que hay un determinado grado de sostenibilidad organizativa, al considerar que las cooperativas y de los grupos campesinos, apoyados por JICA, continúan operando los subproyectos. (Calificación: 4)
 - 2) Aspecto financiero: Se considera que hay un determinado grado de sostenibilidad financiero puesto que el Proyecto es financieramente independiente y está arrojando una determinada rentabilidad (Calificación: 4)
 - 3) Aspecto técnico:
 - a. El personal capacitado por el Proyecto permanece hasta la fecha y utiliza la tecnología transferida para el desempeño de su oficio. (Calificación: 3)
 - b. Los equipos están operando adecuadamente. (Calificación: 5)
 - c. Los equipos están siendo mantenidos adecuadamente. (Calificación: 5)
- (2) Calificación dada por el Equipo de Estudio
 - 1) Aspecto organizativo: La sostenibilidad organizativa de las cuatro cooperativas beneficiarias es en general muy baja, y su operación se ha visto estancada. Por otro lado, se puede esperar un determinado grado de sostenibilidad organizativo para los subproyectos de producción de arroz bajo riego, beneficio de café y producción avícola, puesto que un tercio o la mitad de los grupos campesinos beneficiarios han obtenido un determinado resultado positivo. La sostenibilidad de los demás subproyectos ejecutados por los grupos campesinos no es muy alta. (Calificación: 2)
 - 2) Aspecto financiero: Casi la mitad de los subproyectos iniciados sigue operativa hasta la fecha, pero son pocos los subproyecto suficientemente rentables como para compensar su inversión. En general, la sostenibilidad financiera es sumamente baja. (Calificación: 1)
 - 3) Aspecto técnico:

Algunos subproyectos que siguen operando hasta la fecha (producción de arroz bajo riego, beneficio de café, avicultura y de molino de arroz) mantienen un determinado nivel tecnológico. Sin embargo, otros subproyectos no han logrado acumular los conocimientos y técnicas ya sea porque se ha suspendido la operación, o por el cambio del personal que fue capacitado por el Proyecto, etc. (Calificación: 2)

Muchos de los equipos están siendo subutilizados en los subproyectos implementados

por las cooperativas que no han logrado obtener suficiente rentabilidad. Sin embargo, los pequeños equipos suministrados a pequeños grupos están siendo operados relativamente bien, puesto que los beneficiarios han visto claramente las ventajas de utilizarlos. (Calificación: 2)

La evaluación de la operación y mantenimiento de los equipos es la misma que la evaluación sobre su estado de operación. (Calificación: 2)

5.2 Evaluación final:

En términos generales, la sostenibilidad del presente Proyecto es sumamente reducida. Sin embargo, el grado de sostenibilidad varía dependiendo de los subproyectos: aquellos que continúan operando hasta la fecha presentan una determinada sostenibilidad potencial. En cuanto a la sostenibilidad organizativa, se puede esperar poco de las cooperativas, no así para algunos grupos campesinos. La sostenibilidad financiera es sumamente baja, y muy pocos subproyectos han arrojado suficiente rentabilidad para compensar la inversión. En cuanto a la sostenibilidad técnica, no se han acumulado los conocimientos y técnicas en la mayoría de los subproyectos, salvo aquellos que continúan operando hasta la fecha. (Calificación: 1,5)

Información complementaria: Lecciones obtenidas de la evaluación

- (1) Al iniciar un proyecto con la participación de los productores pobres, es sumamente importante verificar de antemano las necesidades de los beneficiarios y su capacidad ejecutora en la fase de planificación, y diseñar proyectos factibles de acuerdo con las condiciones socioeconómicas locales. En el presente Proyecto, la mayoría de los subproyectos ha fracasado debido por falta de esta información.
- (2) El estudio para la planificación de un Proyecto debe ser ejecutado en forma participativa invirtiendo suficiente tiempo. Si bien es cierto que este Proyecto fue precedido de un estudio preliminar que incluía las reuniones comunales con los habitantes locales, la información recogida no ha sido suficiente por el limitado tiempo que se disponía. Por otro lado, los voluntarios que han sido enviados a la zona paralelamente con el presente Proyecto han convivido con la comunidad y recogido diversas informaciones. Esto ha posibilitado contar con sugerencias y recomendaciones oportunas de los voluntarios para el mejoramiento y propuesta de los subproyectos.
- (3) En un proyecto que se va a implementar en el marco del Programa de Desarrollo Local es sumamente importante seleccionar a un organismo ejecutor suficientemente capacitado. Éste ha sido uno de los primeros proyectos del Programa de Desarrollo Local y, en este sentido, tuvo un carácter experimental, y no ha sido capaz de verificar suficientemente que el PNB que ha sido el organismo ejecutor, estaba todavía en proceso de acumular experiencias y capacidad.

Cuadro: Lista de los subproyectos y resumen de la evaluación (Panamá: Proyecto Ngobe-Bügle - Programa de Desarrollo Local y el Envío de grupo de JOVC para PNB)

Sitio del Proyecto (organismos ejecutor)	Perfil del Proyecto	Inversiones ejecutadas por JICA	Situación actual al momento de la evaluación	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Observaciones
Buenos Aires (grupo campesino)	<u>Producción de arroz bajo riego</u> Habilitar los arrozales bajo riego para los grupos campesinos en diez comunidades e iniciar la producción. También iniciar la producción de las hortalizas.	Herramientas de cultivo, equipos y materiales de riego, granos de arroz, casetas de fertilizantes, etc. (Programa de Desarrollo Local) 2 voluntarios de desarrollo rural (con la cooperación de los voluntarios en la producción de arroz y hortalizas de otras zonas)	Algunos de los primeros grupos de las cinco comunidades que iniciaron el subproyecto, han terminado la cuarta cosecha. Se ha visto la posibilidad de realizar tres cultivos. Algunos grupos se ven amenazados por la falta de agua, daños de aves, etc.,	El objetivo del subproyecto es fomentar la sustitución de la agricultura en rozado extensiva poco sostenible por la producción de arroz bajo riego, con el fin de incrementar la tasa de autoabastecimiento. Este objetivo es relevante.	Hay un grupo que ha logrado realizar la producción en tres ciclos. La efectividad es sumamente alta.	La inversión inicial ha sido elevada. Sin embargo, de lograr iniciar la producción de tres ciclos, la eficiencia sería sumamente alta. A la fecha la eficiencia no es muy alta.	Se perciben varios impactos positivos: incremento de autoabastecimiento; posibilidad de gastar el ingreso de efectivo en el consumo; diversificación de la dieta (por la producción de hortalizas); mayor participación en el trabajo en grupo, etc.	Las actividades algunos grupos exitosos serán sostenibles. Para la ampliación del arrozal bajo riego requiere de grandes inversiones, y hasta ahora no se sabe si es factible o No.	Este ha sido un subproyecto propuesto por los voluntarios. Para su éxito, es importante contar con condiciones naturales apropiadas para el riego, y una administración adecuada del grupo. Los daños de aves y la proliferación de enfermedades constituyen los factores de riego.
Buenos Aires (cooperativa)	<u>Restaurante</u> Administrar restaurantes por las cooperativas	Construcción del restaurante (junto con el centro de acopio), capacitación (Programa de Desarrollo Local) (Los voluntarios no intervinieron)	El restaurante sigue abierto pero el menú es limitado. La venta diaria es reducida, entre US\$ 5-10.	Se considera que hay poca demanda (mercado) en la zona, y por lo tanto la relevancia es relativamente baja.	La situación financiera se vio seriamente afectada por el mal uso de créditos, uso inadecuado de los recursos en otros proyectos, etc. La rentabilidad no es alta, y por lo tanto, la efectividad es relativamente baja.	La eficiencia es sumamente baja porque no se tiene una rentabilidad que compense la inversión.	El subproyecto ha generado empleo para una persona de la comunidad. El impacto positivo es sumamente limitado.	La rentabilidad es baja, pero existe la posibilidad de que la operación continúe.	Se desconoce la razón por la que se inició este proyecto en una zona donde la disponibilidad de los sobrantes de los productos agrícolas y la accesibilidad a los mercados son muy limitadas.

Sitio del Proyecto (organismos ejecutor)	Perfil del Proyecto	Inversiones ejecutadas por JICA	Situación actual al momento de la evaluación	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Observaciones
Buenos Aires (cooperativa)	<u>Acopio y venta colectiva</u> Iniciar el acopio y la venta colectiva por las cooperativas	Centro de acopio (junto con el restaurante) (Sin la intervención de los voluntarios)	No hay sobrantes de los productos agrícolas y las instalaciones no están siendo utilizadas.	Casi no existen sobrantes de los productos agrícolas, y por lo tanto la relevancia es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y la eficiencia es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y no ha habido un impacto positivo.	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	Se desconoce la razón por la que se inició este proyecto en una zona donde la disponibilidad de los sobrantes de los productos agrícolas y la accesibilidad a los mercados son muy limitadas.
Bisira (cooperativa)	<u>Molino de arroz</u> Realizar la recolección, molino y venta colectiva de arroz por las cooperativas.	Construcción del molino de arroz y del centro de acopio; suministro de secadora y generador, capacitación, gastos del personal (Programa de Desarrollo Local) Con la cooperación de 2 voluntarios en producción de arroz un voluntario en administración de cooperativas	El descascarillador estaba inoperativo por problemas mecánicos. Cuando el equipo estaba operativo, han recurrido al molino un total de 50 productores (socios y no socios).	El objetivo es comercializar el arroz con mejores precios, eliminando el monopolismo de los transportistas, y al mismo tiempo, asegurar un saldo positivo de la cooperativa. Este objetivo es relevante. Sin embargo, las instalaciones construidas han sido sobredimensionadas.	Actualmente aproximadamente 50 productores (socios y no socios) están vendiendo el arroz a la cooperativa. Dado que se ha establecido un nuevo canal de comercialización del arroz, se considera que el subproyecto ha tenido una determinada efectividad.	La eficiencia es sumamente baja por varias razones: frecuente avería del descascarillador, subutilización de la capacidad instalada (una décima parte), etc.	El precio de venta del arroz (molino de arroz y transportistas) en la comunidad ha subido entre 10 y 30%, por lo que se deduce que el ingreso de los productores de arroz de la zona incrementado relativamente.	La frecuente avería del descascarillador amenaza el sostenibilidad del subproyecto.	Las posibles causas de la avería de los equipos de descascarillado son: el uso del motor eléctrico en lugar del motor de combustión interno; error en la instalación inicial; defecto mecánico del propio equipo, etc.

Sitio del Proyecto (organismos ejecutor)	Perfil del Proyecto	Inversiones ejecutadas por JICA	Situación actual al momento de la evaluación	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Observaciones
Cerro Iglesias (grupo campesino)	<u>Avicultura</u> Iniciar la producción avícola y venta colectiva de los productos por un grupo campesino	Construcción de corrales, capacitación; suministro de equipos y materiales incluyendo refrigeradoras (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario para la producción de hortalizas (también con la asesoría de los voluntarios de otras zonas)	Se están criando 100 aves en una granja con una capacidad para 1000 aves. Se dice que anteriormente se criaban hasta 500 aves, pero la operación fue suspendida por causa de la defraudación de uno de los directores. Los directores fueron sustituidos dos veces.	El subproyecto ha sido iniciado como una fuente de ingreso en efectivo para las mujeres campesinas. Sin embargo, la búsqueda del mercado ha sido difícil por las malas condiciones de acceso. La inversión en las instalaciones ha sido muy excesiva. La relevancia ha sido calificada como relativamente baja.	Si bien es cierto que la operación continua, el subproyecto no arroja casi ningún saldo positivo. Por lo tanto, la efectividad es relativamente baja.	La eficiencia es sumamente baja porque no se tiene una rentabilidad que compense la inversión.	Casi ningún miembro del grupo campesino se ha beneficiado económicamente y el impacto positivo sobre el ingreso en efectivo es sumamente limitado.	Se considera que el subproyecto podría continuarse si se mantiene la escala actual. El grupo campesino tiene proyectado ahorrar la renta para una futura expansión. Sin embargo, se considera que es difícil encontrar un mercado.	Hay una cooperativa que obtuvo la personalidad jurídica, después de este grupo campesino, y se está discutiendo la pertinencia de incorporarse en ella.

Sitio del Proyecto (organismos ejecutor)	Perfil del Proyecto	Inversiones ejecutadas por JICA	Situación actual al momento de la evaluación	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Observaciones
Soloy (grupo campesino)	<u>Beneficio de café</u> Administrar el beneficio de café por un grupo campesino	Equipos de eliminación de pulpa, almacén para el secado; capacitación, etc. (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario para la producción de hortalizas y dos para el desarrollo rural	13 grupos de productores están realizando el procesamiento utilizando los equipos facilitados por PNB bajo contrato.	La definición del objetivo (incrementar el ingreso en efectivo dando valor agregado a los granos de café) y los procedimientos de sensibilización en la agrupación, en el cumplimiento de las obligaciones, etc. ha sido adecuados. Por lo tanto la relevancia del subproyecto es sumamente alta.	El subproyecto ha sido rentable en un tiempo, pero debido a la caída del precio de café, la rentabilidad se vio afectada. La efectividad es moderada.	La tasa de operación de los equipos es cerca de 100%, y el subproyecto está arrojando una determinada ganancia, pero la rentabilidad se ha visto afectada por la caída del precio de café. La efectividad es moderada. Los voluntarios en la producción de hortalizas no han podido realizar las acciones utilizando sus conocimientos y capacidad de su especialidad.	Se percibe un determinado impacto positivo, puesto que los productores participantes han podido ahorrar sustancialmente la fuerza laboral, además de obtener un incremento de ingreso en efectivo.	Se puede esperar un determinado grado de sostenibilidad	Los voluntarios brindaron asesoría en la optimización de la dimensión de las instalaciones a ser construidas, (inicialmente sobredimensionadas), procedimientos de sensibilización para la agrupación de campesinos, verificación de las obligaciones, etc.
Soloy (cooperativa)	<u>Acopio y beneficio de café</u> Realizar el acopio y la venta colectiva de los granos de café por una cooperativa	Construcción del centro de acopio (junto con el restaurante y almacén) y del beneficio de café; capacitación, etc. (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario para la producción de hortalizas y dos de desarrollo rural	La cooperativa no ha iniciado el acopio ni la venta masiva porque no ha podido obtener el financiamiento del PNB. Se proyecta realizar el tostado y embolsado de café en la siguiente etapa.	La definición del objetivo (dar el valor agregado a los granos de café) ha sido relevante.	La operación había sido suspendida cuando se efectuó esta Evaluación, por lo que la efectividad es baja.	La operación había sido suspendida cuando se efectuó esta Evaluación, por lo que la eficiencia es baja. Los voluntarios en la producción de hortalizas no han podido realizar las acciones utilizando sus conocimientos y capacidad de su especialidad.	La operación había sido suspendida cuando se efectuó esta Evaluación, por lo que no se ha tenido un impacto positivo.	La operación había sido suspendida cuando se efectuó esta Evaluación y no se ha podido analizar la sostenibilidad.	El proyecto no pudo obtener el crédito, por el problema del propio PNB y no de la cooperativa.

Sitio del Proyecto (organismos ejecutor)	Perfil del Proyecto	Inversiones ejecutadas por JICA	Situación actual al momento de la evaluación	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Observaciones
Soloy (cooperativa)	<u>Restaurante</u> Administrar un restaurante por una cooperativa.	Construcción del restaurante (junto con el centro de acopio y almacén); capacitación, etc. (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario para la producción de hortalizas y 2 voluntarios de desarrollo rural	Se ha producido un fuerte choque interno en torno al derecho de administración. Este problema fue resuelto y la cooperativa continúa operativa.	El mercado local es demasiado reducido para que el restaurante sea rentable, y las instalaciones han sido sobredimensionadas. Por lo tanto la relevancia ha sido baja.	El subproyecto continúa, y la efectividad es moderada.	La eficiencia es sumamente baja porque no se tiene una rentabilidad que compense la inversión. Los voluntarios en la producción de hortalizas no han podido realizar las acciones utilizando sus conocimientos y capacidad de su especialidad.	El subproyecto ha generado empleo para una persona de la comunidad. El impacto positivo es sumamente limitado. Se ha producido un impacto negativo porque acentuó el choque de intereses entre los miembros de la cooperativa.	La rentabilidad es baja, pero es posible que el subproyecto continúe.	
Soloy (cooperativa)	<u>Almacén</u> Administrar un almacén por una cooperativa	Construcción del almacén (junto con el restaurante y el centro de acopio); capacitación, etc. (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario para la producción de hortalizas y dos voluntarios de desarrollo rural	La operación fue suspendida.	(Se desconocen los detalles)	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y la eficiencia es sumamente baja. Los voluntarios en la producción de hortalizas no han podido realizar las acciones utilizando sus conocimientos y capacidad de su especialidad.	La operación ha sido suspendida y no se tiene un impacto positivo.	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	

Sitio del Proyecto (organismos ejecutor)	Perfil del Proyecto	Inversiones ejecutadas por JICA	Situación actual al momento de la evaluación	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Observaciones
Pueblo Nuevo (cooperativa)	<u>Acopio y administración de almacén</u> Acopiar los productos agrícolas y pesqueras por una cooperativa, y administrar un almacén	Construcción del centro de acopio y almacén (junto con el restaurante y hostel); capacitación, etc. (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario en reforestación y un voluntario en cooperativismo	En un principio el proyecto arrojaba un saldo positivo de US\$ 2000 al mes. Sin embargo, debido al fraude de los directores, y los créditos no recuperados, la administración de la cooperativa se vio seriamente afectada hasta que tuvo que cerrar el almacén.	El subproyecto hubiera podido ser rentable, pero al considerar la falta de la capacidad y experiencias de los socios, era poca la posibilidad de ganar en la competencia con otros almacenes de la zona. Por lo tanto, la relevancia ha sido calificada como baja.	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y la eficiencia es sumamente baja. Los voluntarios en la reforestación no han podido realizar las acciones utilizando sus conocimientos y capacidad de su especialidad.	La operación ha sido suspendida y no se ha tenido un impacto positivo. Se produjo un impacto positivo por el fraude de las directivas, congelamiento del capital de la cooperativa, etc.	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	
Pueblo Nuevo (cooperativa)	<u>Restaurante y hostales</u> Administrar un restaurante y hostel por la cooperativa	Construcción del restaurante y hostel (junto con el centro de acopio y almacén); capacitación, etc. (Programa de Desarrollo Local) Con la colaboración de un voluntario para la reforestación y un voluntario de cooperativismo	La obra construida quedó inoperativa porque se destruyó el piso. El subproyecto no ha sido reiniciado.	La demanda frente a la oferta ha sido muy reducida, y por lo tanto, el subproyecto ha sido poco relevante.	No se ha iniciado la operación y la efectividad es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y la eficiencia es sumamente baja.	No se ha iniciado la operación y no ha habido un impacto positivo.	No se ha iniciado la operación y la sostenibilidad es nula.	

Cuadro del Resumen de Resultados de Evaluación: Envío de Grupo de JOVC

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Envío de grupo de JOVC
2. Sector	Corrección de la brecha social y regional de riqueza
3. Proyecto	Envío de grupo de JOVC para PNB
4. Sitio del Proyecto	Comunidades de Ngobe-Bügle (Comunidades Ngobe y Bügle designadas como comarcas desde 1999) El organismo receptor ha sido el Proyecto de Ngobe-Bügle (PNB)
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	El PNB, con el apoyo financiero de FIDA, inició las actividades desde 1993 con el objetivo de incrementar la productividad agrícola en las comunidades indígenas de Ngobe-Bügle. JICA envió al PNB dos voluntarios JOVC en 1996 y cuatro en 1998. Paralelamente, el PNB, asistido por JICA, inició el Programa de Desarrollo Local para Ngobe-Bügle desde enero de 1998. El envío de grupo de JOVC fue aprobado en 1999, y el objetivo de sus actividades ha sido, al igual que el Programa de Desarrollo Local, el fortalecimiento de las cooperativas. También se ha acordado que el Área del Proyecto de JOVC sería la misma que el Programa de Desarrollo Local.
6. Organismo ejecutor es de Panamá	Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) /Fondo de Inversión Social (FIS)
7. Período de cooperación	Desde 1996 hasta la fecha. Sin embargo, la evaluación ha sido efectuada después de la aprobación de envío de grupo de JOVC (a partir de 1998)

[MDP para la evaluación] La MDP del presente proyecto no ha sido preparada. Sin embargo, dado que se ha acordado posteriormente que el envío del grupo de JOVC y el Programa de Desarrollo Local compartirían el mismo objetivo de Proyecto, la MDP de evaluación del envío de JOVC fue preparada con base en la MDP del Programa de Desarrollo Local (plan de ejecución, junio de 1997)

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (Resultados)
Propósito último <i>Mejorar el nivel de vida de la población de las comarcas Ngobe-Bügle</i>	<i>Mejorar el nivel de entorno social (actualmente rango más bajo) de la comunidad según los criterios de la Presidencia de Panamá.</i>	El nivel de vida de algunos beneficiarios ha mejorado relativamente, pero se desconoce el cambio sufrido en el nivel de vida de toda la población Ngobe-Bügle.	(Ninguno en particular)
Objetivos del Proyecto <i>Las cooperativas y los grupos campesinos:</i> 1. Comercializarán los productos a precios justos 2. Realizarán el procesamiento de los productos para darles un valor agregado 3. Incrementarán la producción	1. <i>Que no haya una brecha entre los precios de comercialización y de compraventa</i> 2. <i>Incremento del precio de compraventa</i> 3. <i>Incremento de la producción</i>	(De todos los once subproyectos) 1. Incrementó entre 10 y 30% los precios de compraventa del arroz, a través del proyecto de molino de arroz. 2. Los proyectos de beneficio de café y de arroz han dado valor agregado a los productos. 3. Incrementó la producción en los proyectos de producción de arroz y de avicultura.	(Ninguno en particular)
Resultados propuestos 1. <i>Administrar efectivamente las cooperativas y grupos campesinos.</i> 2. <i>Realizar la venta colectiva y dotarse de las instalaciones necesarias</i> 3. <i>Realizar la compra colectiva y dotarse de las instalaciones necesarias</i> 4. <i>Levantar periódicamente el mercado y dotarse de las instalaciones necesarias</i> 5. <i>Definir el mercado y formar la ruta de comercialización</i> 6. <i>Dotarse de las técnicas y conocimientos necesarios para el incremento de la producción</i>	1. <i>(Cooperativas) Informe de contabilidad sana. Incremento de frecuencia y cantidad de venta masiva de productos, incremento del número de socios (grupos campesinos) Continúa el trabajo colectivo; mantenimiento o incremento de número de miembros</i> 2. <i>Incremento de la frecuencia y cantidad de la venta masiva de productos</i> 3. <i>Incremento de la frecuencia y cantidad de compra masiva</i> 4. <i>Incremento de la frecuencia de organización de mercados periódicos</i> 5. <i>Incremento de la frecuencia y cantidad de la venta masiva</i> 6. <i>Utilidad de nuevas instalaciones y conocimientos</i>	1. Las cooperativas no están siendo eficientemente administradas, no así algunos grupos campesinos. 2. No se está realizando la compra ni venta masiva. 3. (Idem) 4. El mercado periódico no es activo. 5. Se ha logrado encontrar un determinado mercado para los proyectos de molino de arroz y de café, restaurantes, y de avicultura. 6. Se inició el uso de riego en el proyecto de producción de arroz.	1. <i>Que el clima no incida negativamente a la producción agrícola.</i> (Se mantiene) 2. <i>Que la macroeconomía nacional no sea inestable</i> (Se mantiene) 3. <i>Que no haya una caída brusca del precio de los productos agrícolas.</i> (El precio de café tuvo una caída brusca.)

Actividades 1. <i>Que los voluntarios realicen las siguientes actividades</i> 2. <i>Conocer la situación actual del área de trabajo y de los beneficiarios</i> 3. <i>Brindar asistencia técnica en los temas de producción, procesamiento, administración, operación de organización, etc. a las cooperativas y a los grupos campesinos en colaboración con el personal de PNB.</i> 4. <i>Brindar asesoramiento al PNB para la planificación y ejecución de los subproyectos en el marco del Programa de Desarrollo Local.</i>	Inversiones (Japón) 1. Envío de JOVC 2. Costo de actividades de los voluntarios (Panamá) 3. Asignación del personal de contraparte	Inversiones (Japón) 1. Envío de 13 voluntarios al PNB (al mes de marzo de 2002), y dos oficiales de programa a la Oficina de Chiriquí del Ministerio de Planificación y Política Económica 2. Costo de actividades (Panamá) Igual que la celda izquierda	1. <i>Que existan los productos agrícolas sobrantes que puedan ser utilizados por las cooperativas.</i> (No hubo sobrantes) 2. <i>Que se implemente el Programa de Desarrollo Local en forma como se había propuesto</i> (Se cumplió) Premisas 1. <i>Que el organismo ejecutor no se disuelva.</i> (Se cumplió) 2. <i>Que las cooperativas agrícolas no se disuelvan.</i> (Muchas de las cooperativas no funcionaron efectivamente por la defraudación, falta de capacidad y frecuente cambio de los directores) 3. <i>Que se implemente el Programa de Desarrollo Local en forma como se había propuesto</i> (Se cumplió)
--	---	--	---

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación	Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación	
1. Relevancia	2,0	1. Coherencia con el plan nacional de desarrollo y las necesidades del país receptor: El Área del Proyecto es la zona más pobre del país, y en este sentido la implementación de un proyecto para la reducción de pobreza ha sido relevante. Sin embargo, el esquema de envío de grupo de JOVC ha sido relativamente insuficiente como esquema. 2. Idoneidad del Plan: Inicialmente, los objetivos del envío y el plan de acción de los voluntarios habían sido poco claros y tampoco se habían preparado la MDP y otros documentos de planificación. Sin embargo, ha sido adecuado el haber dado continuidad a la cooperación. 3. La participación de los principales actores en la planificación: La asignación de los voluntarios ha sido decidido por la Oficina de JICA en Panamá con base en la solicitud del PNB. Las actividades de cada voluntario fueron planificadas a través del diálogo con los beneficiarios. 4. Verificación de las externalidades que encaminan el objetivo del Proyecto al propósito último: No se ha podido verificar suficientemente las externalidades sobre la capacidad organizativa de las cooperativas y de la existencia de los sobrantes de los productos agrícolas. 5. Inversión en la planificación: La inversión para la planificación general ha sido sumamente limitada e insuficiente.	
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	1,0	1. Logro de los indicadores meta que aparecen claramente en la MDP: Algunas metas han sido alcanzadas, pero el grado de cumplimiento en general ha sido sumamente bajo. 2. Logro de los objetivos según los principales actores: Los contrapartes consideran que los objetivos han sido alcanzados satisfactoriamente.
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	1,5	Los resultados propuestos no han sido suficientemente cumplidos. De los 11 subproyectos, sólo tres han tenido una determinada contribución para el logro de los objetivos del Proyecto.
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	1,0	El grado de cumplimiento de los objetivos del Proyecto es sumamente bajo, así también la eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto.
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	2,0	El grado de cumplimiento de los resultados propuestos es bajo, y la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos es sumamente baja.
4. Impacto	4-1 Manifestación de impactos	Propósito último y otros impactos 3,0 Impactos negativos 3,0	Para cinco años después de concluida la cooperación (2006), se espera que algunos subproyectos tengan un determinado impacto en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios (un máximo de 500 familias). Se produjeron disputas internas y externas de las cooperativas, por defraudación de los directores, etc.
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	4,0	Se considera que hay pocos factores que les permitan a los beneficiarios de este Proyecto mejorar sustancialmente la calidad de vida, a excepción de participar en este Proyecto. Por lo tanto la contribución de este Proyecto en la manifestación del Impacto es grande.
	5. Sostenibilidad	1,5	1. Sostenibilidad organizativa: La Sostenibilidad de las cooperativas beneficiarias es sumamente baja, y las actividades están estancadas. Algunos grupos campesinos beneficiarios presentan cierto potencial de sostenibilidad. 2. Sostenibilidad financiera: Casi la mitad de las actividades iniciadas en los subproyectos se continúa hasta la fecha, pero sin arrojar una rentabilidad que compense la inversión. 3. Sostenibilidad técnica: El nivel técnico y de conocimientos se mantiene en algunos subproyectos, no así en otros, ya sea por el estancamiento de las actividades o por el cambio del personal.
Evaluación general		Las actividades hubieran sido más efectivas de haberse enviado un líder en la fase temprana para concertar entre los principales actores sobre el objetivo del envío de grupo de JOVC, plan de acción, metodología de administración y gerencia. Los voluntarios han convivido con la comunidad local, y ha	

Cuadro del Resumen de Resultados de Evaluación: Envío de Grupo de JOVC

		brindado varias sugerencias oportunas sobre la formulación de subproyectos, y la corrección y ejecución del plan. Algunos subproyectos ejecutados por los grupos campesinos han tenido resultados importantes atendiendo las sugerencias de los voluntarios.
--	--	--

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación	Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación	
1. Administración y gerencia	3,0	1. Comunicación entre los japoneses y panameños: Se comunicaba a través de los voluntarios <i>Senior</i> 2. Planificación de las actividades rutinarias: Se elaboraron los planes anuales de las acciones de cada voluntario, pero no se tenía un plan detallado. 3. Monitoreo: Se realizó el monitoreo a través de los voluntarios <i>Senior</i> .	
2. Relevancia de las inversiones	2,5	1. Ejecución oportuna de la inversión: Hubiera sido mejor enviar los voluntarios <i>Senior</i> en la fase más temprana. 2. Calidad de la inversión: La calidad de los contrapartes ha sido en general relativamente baja, y sobre todo el nivel de conocimientos y de experiencias de los coordinadores de cada zona ha sido insuficiente. El PNB califica altamente la actitud, el nivel de conocimientos y la capacidad de los voluntarios. Se ha percibido que las especialidades de algunos voluntarios no respondían a las necesidades locales. 3. Cantidad de la inversión: El número de los voluntarios enviados ha sido, en términos generales, adecuado.	
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto	1,5	1. Capacidad organizativa: La capacidad del personal del organismo ejecutor no ha sido alta, además no se tenían suficiente experiencias y capacidad de ejecución de proyectos. 2. Situación financiera: El organismo ejecutor contaba con el apoyo financiero de otros donantes. Sin embargo, concluida la asistencia, se enfrentó ante una fuerte limitación financiera.	
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	-1,0	El proyecto de beneficio de café ha sufrido un gran impacto por la caída de los precios del café.
	A nivel del propósito último	0	Ninguno en particular.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

1.	Los voluntarios suelen trabajar directamente con la comunidad beneficiaria y pueden obtener informaciones sumamente valiosas a través de la comunicación diaria con ellos. En el presente Proyecto, ha sido posible aprovechar estas informaciones para la formulación de subproyectos y en la corrección del plan en el marco del Programa de Desarrollo Local, logrando obtener resultados positivos. Sin embargo, al considerar que el presupuesto ordinario asignado al envío de JOVC es limitado, se considera que en este caso ha sido posible obtener estos resultados por haberse combinado el Programa de Desarrollo Local con el envío de JOVC.
2.	Para que el envío masivo de los voluntarios sea eficiente, es importante definir claramente el objetivo y el plan de acción de antemano, y enviar un líder en la fase temprana para lograr la clara concertación sobre el plan de implementación, administración y gerencia del Proyecto entre los principales actores del Proyecto, JICA y el organismo ejecutor. En el caso de este Proyecto, no sólo no se había definido claramente el objetivo del envío masivo de los voluntarios, sino que además se ha demorado en la asignación del voluntario <i>Senior</i> . El alcance de trabajo y la misión de estos últimos tampoco habían sido claros. Esto se tradujo en el despilfarro en la asignación de los voluntarios, y la complejidad de plasmar las informaciones y opiniones aportadas por los voluntarios para el mejoramiento del Proyecto, incidiendo negativamente en la eficiencia de su implementación.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Envío de JOVC]

Proyecto: Envío de grupo de JOVC para el PNB

(Observación) El envío de los voluntarios JOVC al Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) se inició en 1996. Sin embargo, la evaluación fue efectuada para los once voluntarios que han sido enviados a la zona dentro del marco del envío de grupo de JOVC desde 1999 hasta la fecha. Este Proyecto se relaciona directamente con el Proyecto de Ngobe-Bügle (PNB) ejecutado a través del Programa de Desarrollo Local de JICA. Si bien es cierto que no fueron preparados los documentos de planificación para este Proyecto (MDP, etc.), los dos proyectos comparten el mismo objetivo y la misma zona beneficiaria. También los resultados propuestos son similares, y se relacionan estrechamente a nivel de actividades. Además, el voluntario Senior enviado en calidad del oficial de Programa ha venido administrando y operando el presente Proyecto utilizando la misma MDP preparada para el Programa de Desarrollo Local. Por estos motivos, se ha utilizado la MDP del Programa de Desarrollo Local para la evaluación del presente Proyecto. Debido a que existen varios componentes difíciles de evaluar haciendo una clara distinción entre ambos proyectos, los siguientes apartados incluyen varios componentes comunes con el Programa de Desarrollo Local. De la misma manera, para evitar la redundancia cuando los resultados de la evaluación eran iguales a los resultados del Programa de Desarrollo Local se omitió parcial o totalmente la descripción.

1. Relevancia

- 1.1 Informe de evaluación final del Proyecto (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)
- 1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia
 - 1) Importancia política del Proyecto: (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 5)
 - 2) Identificación de los beneficiarios: (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 4)
 - 3) Idoneidad de la selección del esquema:

Inicialmente, varios voluntarios habían sido enviados en forma individual, y posteriormente se adoptó la modalidad de envío de grupo. Más tarde un voluntario *Senior* ha sido enviado en calidad de oficial de programas. De haberse adoptado la modalidad del envío de grupo o equipo de JOVC desde un principio, hubiera sido posible definir con mayor claridad la posición y las facultades de los voluntarios dentro del organismo ejecutor, y coordinar mejor las actividades entre los voluntarios y

organismos, mejorando más la eficiencia de las actividades. (Calificación: 2)

4) Utilidad de la tecnología japonesa

Muchas de las técnicas transferidas por los voluntarios han sido útiles y adecuadas, aunque su grado varía dependiendo de las especialidades. Los contrapartes también respondieron que la asistencia técnica brindada por los voluntarios ha sido adecuada. Sin embargo, se han percatado algunos casos donde las especialidades de los voluntarios no respondían a las necesidades locales, o que no ha sido posible aplicar la tecnología japonesa en la zona (por ejemplo, producción de arroz bajo riego en Bisira)

(Calificación: 3)

5) Traslapo con la asistencia de otros donantes: (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: B)

(2) Idoneidad de la elaboración del plan

Claridad de los objetivos: Mientras que el Programa de Desarrollo Local ha contado con su respectiva MDP, para el envío de grupo de JOVC no se había preparado la MDP ni otros documentos que definían claramente el objetivo. Si bien todos estaban de acuerdo que el envío de grupo de JOVC y el Programa de Desarrollo Local se relacionaban estrechamente, no se había definido claramente si los voluntarios iban a apoyar la ejecución del Programa de Desarrollo Local, o si iban a realizar las actividades complementarias con la premisa de que el PNB iba a ser ejecutada adecuadamente.

(Calificación: 1)

Lógica de la MDP: No se había preparado la MDP y ha habido poca lógica en la planificación. (Calificación: 1)

Duración de la cooperación: El envío de grupo de JOVC en relación con el Programa de Desarrollo Local se inició en 1999, pero en realidad, varios voluntarios han sido enviados en forma continua desde abril de 1996. Dado que el apoyo a la reducción de pobreza de la población indígena requiere de un esfuerzo continuo, se considera adecuada haberse realizado actividades de manera continua. (Calificación: 5)

Calidad del Plan: No se había elaborado el plan general ni el plan anual para el envío de grupo de JOVC. (Calificación: 1)

Plan de monitoreo y evaluación: No se ha tenido un plan de monitoreo y evaluación, pero los voluntarios han presentado los informes requeridos, además que el voluntario *Senior* ha realizado el monitoreo a través de la convocación de reuniones mensuales, etc. (Calificación: 2)

(3) Planificación participativa: El plan de asignación de los voluntarios ha sido preparado por la oficina de JICA con base en la solicitud presentada por el PNB y atendiendo los intereses de los voluntarios. Sin embargo, en algunos casos las especialidades de los

voluntarios no respondían a las necesidades locales. El plan de acción de cada voluntario después de la definición de su respectivo destino, ha sido elaborado a través del intercambio directo con los socios de las cooperativas y otros miembros de la comunidad. (Calificación: 3)

(4) Verificación de las externalidades: (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 1)

(5) Inversión en la planificación: Las actividades de los voluntarios han sido desarrolladas sin un plan de acción concreto del envío de grupo de JOVC. (Calificación: 1)

1.3 Calificación general:

El hecho de haber desarrollado actividades en forma continua para el cumplimiento del propósito último (mejoramiento de calidad de vida de los beneficiarios) en las comarcas de Ngobe y Bügle que constituyen las zonas más pobres de Panamá a través de la convivencia con la comunidad ha sido relevante. Sin embargo, el objetivo del envío de grupo de JOVC no había sido claramente definido ni se había elaborado un plan de acción concreto. Aún después de que se haya aprobado el envío de grupo de JOVC, la llegada del voluntario Senior como coordinador o líder ha demorado. La posición de los voluntarios dentro del PNB tampoco ha sido claro, y como esquema de cooperación ha sido insuficiente. (Calificación: 2,0)

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

Informe de evaluación final del Proyecto (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

(1) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Calificación dada por los contrapartes: (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 5)

2) Calificación dada por la parte japonesa:

(Se omite parte de la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

La calidad de los contrapartes no ha sido alta y tampoco se tenía un incentivo para dar continuidad al trabajo o adquirir nuevos conocimientos, por lo que no ha habido un trabajo conjunto entre los contrapartes y los voluntarios, y por lo tanto, la transferencia tecnológica a los contrapartes casi no fue realizada. Sin embargo, de acuerdo con el voluntario Senior, algunos contrapartes han cambiado su estilo de trabajo siguiendo los ejemplos de los voluntarios. (Calificación: 1)

3) Factores externos: (Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo

Local)

(2) Evaluación final:

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 1)

Los voluntarios han brindado sugerencias y asesoría oportuna a los subproyectos implementados por las cooperativas y los grupos campesinos. Tales sugerencias han sido útiles en los subproyectos ejecutados por los grupos campesinos que han obtenido un determinado resultado positivo (por ejemplo, el subproyecto de producción de arroz bajo riego ha sido iniciada por la propuesta de los voluntarios; el beneficio de café ha contado con la asesoría en la selección de instalaciones y en los métodos de suministro a los grupos campesinos). Asimismo, los voluntarios también han desempeñado actividades no relacionadas con el Programa de Desarrollo Local (por ejemplo, fabricación de artesanías, asesoría en venta, cultivo de hortalizas, etc.), contribuyendo de alguna manera al mejoramiento de calidad de vida de los habitantes locales.

2.2 Contribución de los resultados en el logro del Objetivo del Proyecto

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 1,5)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Proyecto:

(Informe de evaluación preparada por la oficina de JICA en Panamá: julio de 2001)

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

(Informe de evaluación intermedia preparada por el Voluntario *Senior*: Diciembre de 2001)

(Se omite una parte de la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

- (1) Las cooperativas no estaban lo suficientemente preparadas, por más que los voluntarios intentaran cooperar con ellas.
- (2) En algunos casos las especialidades y las necesidades locales no coincidían.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)
(Calificación: 1)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos

El cumplimiento de los resultados propuestos ha sido reducido, y por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos también ha sido

sumamente baja. Las posibles causas son las siguientes (sin incluir los factores que se detallan más abajo en el apartado de la “Relevancia de las inversiones”). (Calificación: 2)

(Se omite una parte de la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

- 1) Los voluntarios han sido enviados para asesorar a las cooperativas. Sin embargo los socios que son los beneficiarios directos no tenían conocimientos ni experiencias en la administración de un proyecto, y ha sido difícil realizar la transferencia tecnológica. Además, aún cuando se haya efectuado la transferencia tecnológica, muchos de los socios capacitados han salido de las cooperativas, puesto que se ha tenido frecuentes cambios de directores.
 - 2) No ha habido una coordinación suficiente entre JICA, FIS y PNB, y la posición de los voluntarios dentro del PNB (responsabilidades y facultades) ha sido poco clara. Por ejemplo, el plan de operación de PNB no incluye las actividades de los voluntarios, y por lo tanto, no ha habido un mecanismo que facilitar plasmar las opiniones de los voluntarios en las acciones concretas del PNB.
 - 3) Las cinco comunidades beneficiarias están distribuidas de manera dispersa geográficamente y una de ellas no era accesible con vehículo, por lo que no ha sido posible tener una comunicación eficiente entre las comunidades. Además de la diferencia de cultura y de costumbres entre los grupos indígenas Ngobe y Bügle, la diferencia de las condiciones sociales y naturales entre las zonas también ha sido importante, y una experiencia obtenida en una zona no siempre era aplicable a otras zonas.
- (3) Relevancia de las inversiones
- 1) Ejecución oportuna de la inversión: En general el envío de los voluntarios ha sido oportuno, salvo que hubiera sido pertinente enviar al voluntario Senior en la fase temprana con el fin de definir oportunamente el objetivo y los lineamientos básicos del envío de grupo de JOVC. (Calificación: 2)
 - 2) Calidad de la inversión: En general, la actitud, el nivel de conocimientos y la capacidad de los voluntarios han sido altamente calificados. Si bien se ha tenido una limitación en cuanto al idioma, muchos de los voluntarios habían adquirido suficiente conocimiento para entablar comunicación necesaria en español al transcurrir un determinado tiempo. Sin embargo, los voluntarios trabajaron directamente con los beneficiarios y no con el personal de PNB, y se ha tenido poca coordinación con los contrapartes. Por otro lado, el contraparte del voluntario Senior ha sido despedido al apropiarse ilegalmente los recursos.

Dos voluntarios no han podido desempeñar suficientemente su trabajo debido a que su

especialidad no respondía a las necesidades locales (voluntario de la reforestación asignado en Pueblo Nuevo y el voluntario de producción de hortalizas asignado en Cerro Iglesias). Además algunos voluntarios no han podido aplicar la tecnología japonesa en la comunidad (producción de arroz de Bisira) (Calificación: 3)

- 3) Cantidad de la inversión: A raíz del cambio del gobierno en 1999, se ha tenido un cambio sustancial del personal de PNB, además que en 2000 varias personas fueron despedidas. El número de los voluntarios enviados ha sido adecuado para realizar las actividades complementarias del Programa de Desarrollo Local. Como contrapartes de los voluntarios fueron nombrados los coordinadores locales de PNB, muchos de quienes fueron destituidos después de 2000 cuando la Etapa I del proyecto estaba por concluir, y no fueron nombrados nuevos contrapartes. (Calificación: 3)

3.3 Evaluación final

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local) (Calificación: 1)

- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos

El logro de los resultados propuestos ha sido bajo, y por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos ha sido calificada como sumamente baja. Además del problema de la relevancia de las inversiones, la limitada capacidad organizativa, la falta de los recursos humanos en las cooperativas beneficiarias, la dispersión geográfica de las cinco comunidades, la falta de claridad de la posición de los voluntarios dentro del PNB han sido las principales causas de la baja eficiencia. (Calificación: 2)

- (3) Relevancia de las inversiones

La inversión ha sido ejecutada casi oportunamente, salvo el contratiempo que se ha tenido en el envío del voluntario Senior. En cuanto a la calidad de la inversión, el problema de la calidad del personal de PNB que era el organismo ejecutor ha incidido negativamente en el logro de los resultados propuestos. La mayoría de los voluntarios tenían un nivel de conocimientos y capacidad suficientes, pero algunos no han podido desempeñar suficientemente el trabajo porque su especialidad no concordaba con las necesidades locales. En cuanto a la cantidad de la inversión, se ha percibido problemas del cambio y destitución del personal de PNB, etc. (Calificación: 2,5)

4. Impacto

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

5. Sostenibilidad

(Se omite la evaluación por ser igual que el Programa de Desarrollo Local)

Complementación: Lecciones obtenidas de la evaluación

- (1) Los voluntarios suelen trabajar directamente con la comunidad beneficiaria y pueden obtener informaciones sumamente valiosas a través de la comunicación diaria con ellos. En el presente Proyecto, ha sido posible aprovechar estas informaciones para la formulación de subproyectos y en la corrección del plan en el marco del Programa de Desarrollo Local.
- (2) Para que el envío masivo de los voluntarios sea eficiente, es importante definir claramente el objetivo y el plan de acción de antemano, y enviar un líder en la fase temprana para lograr la clara concertación sobre el plan de implementación, administración y gerencia del Proyecto entre los principales actores del Proyecto, JICA y el organismo ejecutor. En el caso de este Proyecto, no sólo no se había definido claramente el objetivo del envío masivo de los voluntarios, sino que además se ha demorado en la asignación del voluntario *Senior*, aún después de que el envío de grupo de JOVC haya sido aprobado, además que su alcance de trabajo y su misión no eran claros. Esto se tradujo en el despilfarro en la asignación de los voluntarios, y la complejidad de plasmar las informaciones y opiniones aportadas por los voluntarios para el mejoramiento del Proyecto, incidiendo negativamente en la eficiencia de su implementación. Desde este punto de vista, el envío de grupo de JOVC sin un documento de planificación o R/D debe ser mejorado puesto que no es suficiente para enviar varios voluntarios simultáneamente.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Cooperación Técnica Tipo Proyecto
2. Sector	Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible
3. Proyecto	Centro de Capacitación Vocacional Panameño - Japonés
4. Sitio del Proyecto	Ciudad de Panamá
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	La demanda del personal ingeniero debidamente capacitado se viene incrementando de manera muy acelerada en Panamá para responder al incremento de la demanda de operación y mantenimiento del Canal, construcción de obras para la ampliación de la Zona Libre de Colón, etc. El país presenta una alta tasa de desempleo, por un lado, y por otro lado, hay una falta absoluta del personal técnico de nivel medio. Ante esta situación, el Gobierno de Panamá ha solicitado al Japón la construcción del Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés. El Gobierno del Japón implementó el proyecto que incluía el envío de expertos, suministro de equipos, y la recepción de becarios, y el diseño de seis módulos de capacitación vocacional.
6. Organismo ejecutor es de Panamá	Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP)
7. Período de cooperación	De agosto de 1982 a agosto de 1989 (7 años en total, incluyendo dos años de prolongación)

Actividades Realizar las actividades relacionadas con los resultados propuestos 1 al 3.	Inversiones (Japón) 1. Expertos de largo plazo: 7 2. Expertos de corto plazo: de acuerdo a la necesidad 3. Recepción de becarios: de acuerdo a la necesidad 4. Suministro de equipos: ¥350 millones	Inversiones (Japón) 1. Expertos de largo plazo: 8 2. Expertos de corto plazo: 3 3. Recepción de becarios: 32 4. Suministro de equipos: ¥ 580millones	Premisas Ninguno en particular
	Inversiones (Panamá) 1. Costo de administración y provisión de instalaciones 2. Asignación de contrapartes	Inversiones (Panamá) 1. Costo de administración y provisión de instalaciones 2. Asignación de contrapartes: 36 (número total del personal del Centro, a la terminación del Proyecto)	

[MDP para evaluación] *Nota: Los ítems con letras itálicas fueron definidos conforme las informaciones entregadas y los resultados del estudio efectuado, etc.*

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
Propósito último <i>Ofrecer al mercado laboral el personal ingeniero de mando medio requerido en Panamá para atender el incremento de la demanda de operación y mantenimiento del Canal, y construcción de infraestructuras para la ampliación de la Zona Libre de Colón</i>	Ninguno en particular	El Equipo de Estudio ha buscado los datos sobre el número de egresados así como de los que se han colocado en un trabajo desde la conclusión del proyecto hasta la fecha, pero la información no estaba disponible. El número acumulado de los egresados ha sido de varios miles de personas. La reputación del Centro, por ejemplo, en el sector automotor es buena.	
Objetivo del Proyecto Preparar los cursos de capacitación de para egresados de educación media en seis áreas (soldadura / mecánica automotriz / chapistería y pintura / equipos eléctricos y electrónicos / refrigeración y acondicionadores de aire) y recapacitar a los entrenadores	Si bien no hay indicadores explícitamente indicados, se deduce que se había propuesto completar la capacitación de 16 personas al año en cada uno de los seis cursos indicados en la celda izquierda.	Se cumplió un 80% de el objetivo indicada en la celda izquierda, en términos del número de cursantes. De acuerdo con las entrevistas, entre 75 y 80% de los egresados se colocan en un trabajo en tres meses de haberse egresado.	1. <i>Que el Gobierno continúe apoyando el Centro (Se dice que el apoyo financiero no es del todo suficiente)</i> 2. <i>Que los contrapartes permanezcan en el Centro. (Todos los contrapartes oficiales renunciaron)</i> 3. <i>Que la economía no se vea seriamente afectada. (La situación económica en los '90 ha sido relativamente estable.)</i>
Resultados propuestos 1. <i>Preparar el currículo y los materiales didácticos para el Centro</i> 2. <i>Dotar al Centro de los equipos e instalaciones necesarias</i> 3. <i>Entrenar a los entrenadores</i>	Ninguno en particular	1. Materiales didácticos: Se prepararon los textos para 31 cursos, 3 áreas (soldadura, mecánica automotor, chapistería y pintura) 2. Equipos: Japón suministró los siguientes equipos, cuyo monto supera considerablemente lo provisto inicialmente. 3. Los resultados de la evaluación final sobre la capacidad de contrapartes(*) han sido: A: 4 personas, B: 5 personas, C: 1 persona (calificación en tres escalas)	<i>Que exista un alto número de personas que quieran ingresar al Centro. (Probablemente se cumplió)</i> * Criterios de evaluación de la capacidad de los contrapartes de la celda izquierda: A: Buen grado de dominio B: Un grado de dominio regular C: Requiere más capacitación

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación	
1. Relevancia		3	1. Coherencia con el plan nacional de desarrollo y las necesidades del país receptor: Alta, según el informe del Estudio Preliminar. 2. Idoneidad del Plan: El objetivo es relativamente poco claro pero la duración de la cooperación ha sido adecuada. 3. Participación de los principales actores en la planificación: Se desconoce 4. Verificación de las externalidades que encaminan el objetivo del Proyecto al propósito último: Insuficiente 5. Inversión en la planificación: Se desconoce	
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	4	- Logro de los indicadores meta que aparecen claramente en la MDP: Alto (aproximadamente el 80%) - Logro de los objetivos según los principales actores: Alto, por parte tanto panameña como japonesa.	
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	4	Los resultados propuestos se relacionan directamente con el cumplimiento del objetivo del Proyecto.	
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	3,5	Relativamente alta (más que moderada)	
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3,5	Relativamente alta (más que moderada)	
4. Impacto	4-1 Manifestación de impactos	Propósito último y otros impactos	3,5	Este Equipo de Estudio ha buscado los datos sobre el número de egresados así como de los que se han colocado en un trabajo desde la conclusión del proyecto hasta la fecha, pero la información no estaba disponible. El número acumulado de los egresados ha sido de varios miles de personas. La reputación del Centro, por ejemplo, en el sector automotor es buena.
		Impactos negativos	5	Ninguno en particular
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	3	La contribución es grande, pero también ha incidido la tendencia económica, como factor externo.	
5. Sostenibilidad		2	1. Sostenibilidad organizativa: El número de entrenadores se redujo a la mitad. 2. Sostenibilidad financiera: El costo de administración aumentó pero la inversión en instalaciones se redujo. 3. Sostenibilidad técnicas: Se dice que la calidad de la capacitación ha bajado y la tasa de operación de los equipos también se redujo.	
Evaluación general			La relevancia del Plan había sido moderada, pero las actividades propuestas han sido desarrolladas de manera relativamente constante, lo cual se tradujo en un grado de cumplimiento del objetivo relativamente alto, arrojando un impacto positivo. Sin embargo, el Proyecto se enfrenta ante ciertas limitaciones en cuanto a la sostenibilidad organizativa, financiera y técnica.	

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación		Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia		4	1. Comunicación entre los japoneses y panameños: El intercambio de opiniones ha sido frecuente. 2. Coordinación entre Japón y Panamá sobre los equipos: Ha habido una coordinación intensiva. 3. Planificación de las actividades rutinarias: La planificación ha sido moderada. 4. Monitoreo: No se había elaborado un plan de monitoreo al inicio, pero el plan de acción ha sido modificado oportunamente.
2. Relevancia de las inversiones		4,5	1. Ejecución oportuna de la inversión: La llegada de los expertos japoneses y los equipos a Panamá, así como la llegada de los becarios al Japón han sido oportunas. 2. Calidad de la inversión: La capacidad y el nivel de conocimiento del idioma de los expertos han sido altos, y los contrapartes panameños también estaban preparados para la transferencia tecnológica. 3. Cantidad de la inversión: En general, a inversión respondía a las actividades propuestas para el Proyecto. 4. Número de expertos por cada contraparte: se desconoce
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		3	1. Capacidad organizativa: Hay una descentralización adecuada de las facultades, y el personal es diligente. 2. Situación financiera: El Centro no es financieramente independiente, pero recibe un apoyo estable del Estado. 3. Estado de operación y mantenimiento de los equipos: Se les da cierto mantenimiento a los equipos, pero algunos están inoperativos.
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	0	No ha habido factores en particular que favorecían o que limitaban el desarrollo del Proyecto.

A nivel del propósito último	- 1	Todos los contrapartes oficiales han renunciado.
------------------------------	-----	--

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

<p>A continuación se enumeran algunas consideraciones que se deben tomar en la implementación de un proyecto similar de capacitación vocacional en un futuro, tomadas de las experiencias de esta evaluación. (Para mayor detalle, véase el Pliego de Análisis Evaluativo)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Extender las técnicas dentro del Instituto con el fin de mejorar la sostenibilidad técnica. 2. Mejorar la operación y administración para mejorar la sostenibilidad financiera 3. Fortalecimiento institucional como instituto de capacitación
--

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Cooperación Técnica Tipo Proyecto]

Proyecto: Centro de Capacitación Vocacional Panameño - Japonés

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación final del Proyecto: En 1989 se llevó a cabo un estudio de evaluación del Proyecto. En ese tiempo todavía no se había introducido la metodología JPCM (*Japan Project Cycle Management*), y la evaluación se concentraba sobre todo en la efectividad para el logro del objetivo y no incluía un análisis sobre la relevancia. Sin embargo, dicho informe incluye la siguiente afirmación en su “Introducción”:

“La demanda de los ingenieros debidamente capacitados se viene incrementando de manera muy acelerada en Panamá para responder al incremento de la demanda de operación y mantenimiento del Canal, construcción de obras para la ampliación de la Zona Libre de Colón, etc., y corresponde al Estado resolver urgentemente este desafío. Por un lado, el país presenta una alta tasa de desempleo, y por otro lado, hay una falta absoluta del personal técnico de nivel medio. Ante esta situación, en febrero de 1980 el Gobierno de Panamá ha solicitado al Japón la cooperación técnica para la construcción del Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés como un centro de formación de recursos humanos en las áreas de mecánica automotriz, electricidad/electrónica, soldadura y refrigeración/acondicionadores de aire.”

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

1) Importancia política del Proyecto: De acuerdo con el informe del Estudio Preliminar de este Proyecto, “el Gobierno de Panamá ha establecido tres retos para el desarrollo social y de la economía nacional, y se formularon proyectos de importancia nacional para el cumplimiento de estos retos. La presente cooperación ha sido planteada sobre este fundamento.” (pág. 28). Estos tres retos referidos son: 1) medidas urgentes para el desempleo; 2) desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva de alto nivel requerido por el país; y 3) introducción de nuevos tipos de oficio e incentivos para ese fin. De estos tres, si bien es cierto que el primer reto es demasiado grande para asumir en este Proyecto, el segundo y el tercer reto constituyen puntos sumamente importantes para la solución del problema de la pobreza en Panamá, y por lo tanto, la importancia de este Proyecto es grande. (Calificación: 4).

2) Identificación de los beneficiarios: Los beneficiarios del Proyecto han sido los futuros ingenieros de mando medio (personas que hayan completado la educación secundaria

superior). Sin embargo, el análisis por parte del Japón sobre la magnitud de la población beneficiaria, la importancia de las seis áreas escogidas, y la magnitud de la demanda por parte del sector privado no había sido suficiente. Además, se considera que el objetivo de completar la capacitación de 16 personas en cada curso ha sido relativamente limitada como población beneficiaria (Calificación: 3).

- 3) Selección del esquema: De acuerdo con las respuestas de la contraparte panameña, la selección de este esquema entre las diferentes opciones que ofrece JICA ha sido sumamente adecuada. (Calificación: 5).
- 4) Utilidad de la tecnología japonesa: De acuerdo con las respuestas de la contraparte panameña, la tecnología japonesa ha sido sumamente útil. (Calificación: 5).
- 5) Traslado de esfuerzos la asistencia de otros donantes: En un momento dado, España implementó un proyecto de asistencia, y la relación entre los dos proyectos ha sido de complementarse entre sí. (Calificación: B).

(2) Elaboración del plan

- 1) Claridad de los objetivos: Si bien no se había definido explícitamente los indicadores para medir el cumplimiento del objetivo, se deduce que se había propuesto completar la capacitación de 16 personas al año en cada una de las seis áreas, totalizando 96 personas. Por lo tanto, se considera que el propósito último había sido mantener este número de egresados al año para que el sector industrial cuente permanentemente con un número determinado de ingenieros de mando medio que trabajen intensivamente. Sin embargo, no se ha encontrado una definición clara del objetivo del Proyecto en ningún documento. Tampoco se había definido previamente una meta clara sobre la transferencia tecnológica a los contrapartes. El nivel técnico de los contrapartes evaluado después de finalizado el Proyecto ha sido sumamente alto, y hubiera sido ideal que este indicador estuviera definido desde la fase de la planificación. (Calificación: 3)
 - 2) Lógica de la MDP: No se había preparado la MDP al inicio del Proyecto. (No ha sido posible calificar).
 - 3) Duración de la cooperación: Algunos contrapartes consideran que la duración (siete años incluyendo los dos años prolongados) ha sido “adecuada” y otros consideran “relativamente corta (calificación: 4,5). Japón considera que ha sido adecuada. (Calificación: 5).
 - 4) Calidad del Plan: No ha sido posible evaluar porque las informaciones disponibles han sido limitadas. (No ha sido posible calificar).
 - 5) Plan de monitoreo y evaluación: No ha sido posible evaluar porque las informaciones disponibles han sido limitadas. (No ha sido posible calificar).
- (3) Planificación participativa: Se desconoce porque no se disponen de datos de los años en

que se ejecutó el Proyecto. (No ha sido posible calificar)

(4) Verificación de las externalidades: La definición del propósito último no ha sido clara para responder a este ítem. Sin embargo, si se define propósito último a posteriori como se indicó anteriormente, las externalidades concebibles han sido: el crecimiento constante del sector privado relacionado con este Proyecto, y la permanencia de los contrapartes en el Centro. Ambas condiciones no habían sido identificadas con anterioridad ni se tenía una expectativa al respecto. (Calificación: 2).

(5) Inversión en la planificación: Se desconoce si la inversión de tiempo y recursos humanos ha sido suficiente. (Calificación: No ha sido posible dar una calificación).

1.3 Evaluación general: Si bien es cierto que las necesidades del país receptor han sido altas, la definición del objetivo del Proyecto y la verificación de las externalidades que encaminan al cumplimiento del propósito último han sido insuficientes, por lo que la relevancia general ha sido calificada como “moderada”. (Calificación: 3).

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

(1) Informe de evaluación final del Proyecto: De acuerdo con el informe de evaluación, “el Centro ha contribuido suficientemente en la capacitación de los ingenieros de nivel medio que había sido el objetivo del presente proyecto”. A modo de referencia, a continuación se presenta el avance de la capacitación vocacional según áreas.

1) Equipos eléctricos: 88 ingresados (entre 16 y 18/año) y 73 egresados entre 1984 y 1988

2) Equipos electrónicos: 88 ingresados (entre 16 y 18/año) entre 1984 y 1988 y 63 egresados el primer año y 44 egresados el segundo año

3) Refrigeración y acondicionadores de aire: 64 ingresados (16/año) y 52 egresados entre 1985 y 1988

4) Soldadura: 16 ingresados y 12 egresados entre 1986 y 1987

5) Mecánica automotriz: 34 ingresados y 27 egresados entre 1986 y 1988

6) Chapistería y pintura: 31 ingresados y 23 egresados entre 1986 y 1988

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Calificación dada por los contrapartes: La mayoría de los alumnos han completado la capacitación, por lo que la calificación ha sido entre 4 ó 5 sobre cinco puntos. (Calificación: 4,5)

2) Calificación dada por la parte japonesa: La calificación dada por los expertos ha sido alta. (Calificación: 4).

3) Calificación dada por el Equipo de Estudio: Tal como se indicó anteriormente, no se

definieron claramente de antemano los indicadores para medir el logro del objetivo del Proyecto. Se deduce que el objetivo había sido completar la capacitación de 16 alumnos/año en cada área. Frente a esta meta, el número real de egresados ha sido el 80%. Sin embargo, al considerar que el Proyecto atribuyó mayor importancia a la calidad que a la cantidad, se considera que la efectividad para el logro del objetivo ha sido alta. (Calificación: 4).

4) Factores externos: Si bien es cierto que una parte de la capacitación no ha sido ejecutada como se había propuesto inicialmente, a raíz de la inestabilidad social producida en 1997 por el movimiento en contra del general Noriega, el impacto ha sido insignificante. (Calificación: 0).

(3) Evaluación final: Al considerar integralmente lo anterior, la efectividad del Proyecto ha sido alta. (Calificación: 4).

2.2 Contribución de los resultados propuestos en el logro de los objetivos del Proyecto: El Proyecto ha sido diseñado vinculando los resultados propuestos directamente con el cumplimiento del objetivo del Proyecto, por lo que la contribución ha sido alta. (Calificación: 4).

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Proyecto: El informe no contiene una información clara sobre la eficiencia del Proyecto.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: El logro del objetivo del Proyecto ha sido relativamente alto. La utilidad de la inversión ha sido calificada como “relativamente alta” porque también se produjo cierto contratiempo en iniciar los cursos de capacitación en la mayoría de las áreas, y porque la utilidad de algunos equipos ha sido relativamente baja. En resumen, se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación: 3,5)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: El grado de cumplimiento de los resultados propuestos también es comparable con el logro del objetivo del Proyecto, por lo que la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos ha sido calificada como relativamente alta. (Calificación: 3,5)

(3) Relevancia de las inversiones

1) Ejecución oportuna de la inversión: De acuerdo con las respuestas de contraparte panameña, la ejecución de la inversión ha sido muy oportuna (envío de expertos japoneses: 5; capacitación de los becarios panameños en Japón: 5; y suministro de

- equipos: 5). De acuerdo con las respuestas de los expertos japoneses, la capacitación en Japón y el suministro de los equipos han sido oportunos (calificación: 4 de ambas partes).
- 2) Calidad de la inversión: De acuerdo con las respuestas de contraparte panameña, el nivel de conocimiento del idioma de los expertos japoneses ha sido en general alto, aunque los primeros dos o tres meses han tenido cierta limitación para comunicarse (calificación: 4). También el nivel de conocimientos, experiencias y capacidad ha sido sumamente alto. (calificación: 5). La calidad de la capacitación en Japón y el nivel técnico de los especificaciones se adecuaban al Proyecto (Calificación: 5 para ambos casos). Los expertos japoneses afirmaron que el nivel de conocimientos y experiencias, y la capacidad de los contrapartes al iniciar el Proyecto ha sido regular (Calificación: 3). En cuanto a los equipos, uno afirma que el nivel técnico se adecuaba a las actividades del Proyecto. (Calificación: 4).
- 3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con las respuestas de contraparte panameña, el número de los expertos japoneses enviados era adecuado para el desarrollo de las actividades del Proyecto (calificación: 5), y que el número de los becarios capacitados en Japón ha sido relativamente adecuado, pero con cierta falta (calificación: 4). La cantidad de los equipos era adecuada para el desarrollo de las actividades del Proyecto (calificación: 5). Mientras tanto, de acuerdo con las respuestas de los expertos japoneses, el número de contrapartes asignados para el Proyecto ha sido relativamente adecuado (calificación: 4), así también la cantidad de los equipos (calificación: 4).

3.3 Evaluación final

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: Se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación: 3,5)
- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación: 3,5)
- (3) Relevancia de las inversiones: De acuerdo con los contrapartes panameños y los expertos japoneses, la relevancia de las inversiones ha sido alta (Calificación: 4,5).

4. Impacto

4.1 Grado de manifestación del propósito último e impactos negativos

- (1) Informe de evaluación final del Proyecto: El informe no contiene informaciones sobre el impacto (impacto de largo plazo del Proyecto).
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Calificación dada por los contrapartes

Propósito último y otros impactos: La calificación dada para tres a cinco años después de concluido el Proyecto es de 4 (manifestación de un gran impacto), y para este momento es de 3 (manifestación de un determinado impacto), debido principalmente a la obsolescencia de los equipos, lo cual constituye un obstáculo para responder a la alta tecnología.

Impactos negativos: El Proyecto no ha tenido ningún impacto negativo. (Calificación: 5)

2) Calificación dada por el Equipo de Estudio

Propósito último y otros impactos: El propósito último verificado por este Equipo de Estudio ha sido “Ofrecer al mercado laboral el personal ingeniero de mando medio requerido en Panamá para atender el incremento de la demanda de operación y mantenimiento del Canal, y construcción de infraestructuras para la ampliación de la Zona Libre de Colón”. Durante la primera y la segunda etapa de estudio de campo en la presente Evaluación, se ha buscado informaciones relevantes, pero no ha sido posible obtenerlas debido a que todavía no se tiene una base de datos (el organismo ejecutor del Proyecto, como tal, debería de tener este tipo de informaciones).

- a. Número de ingresados al año al Centro de Capacitación Vocacional Panameño - Japonés según áreas desde 1989 hasta la fecha
- b. Número de egresados al año según áreas desde 1989 hasta la fecha
- c. Número de egresados al año que se colocaron en un trabajo según áreas desde 1989 hasta la fecha

Como una solución alternativa, se ha buscado datos sobre el avance de los años noventa, y la información obtenida verbalmente ha sido la siguiente.

- a. Se continuó brindando capacitación en las seis áreas a lo largo de los años noventa.
- b. El número de ingresados según área es de 18 personas, y de egresados es 15 personas. Entre 75 y 80% de los egresados se colocan en algún trabajo en tres meses de haberse egresado.
- c. Inicialmente, las empresas han dado una calificación muy alta a los egresados del Centro.
- d. Aproximadamente dos años después de iniciado el Proyecto, el Centro abrió nuevos cursos de corto plazo en las tardes (4 hrs/día × 3 meses, en total: entre 40 y 180 horas), brindando 48 cursos al año (aprox. 16 alumnos por clase) a lo largo de los años noventa.

A modo de referencia, para conocer más sobre el impacto del Proyecto, se preguntó por el grado de desarrollo de los sectores industriales que están absorbiendo mayor

cantidad de egresados del Centro. Se ha visto que el sector automotor es uno de sectores que se han desarrollado con mayor dinamismo. Si bien es cierto que no ha sido posible verificar las estadísticas oficiales, de las entrevistas a dos empresas privadas (del sector automotor) que han contratado a los egresados del Centro, se ha recogido las siguientes opiniones que demuestran un determinado impacto del Centro. Sin embargo, se escucharon también que los egresados cuestan encontrar trabajo en los últimos años.

(Pregunta 1) ¿Cuál es la contribución cuantitativa del Centro para el sector industrial?

Empresa "A": "Se deduce que aproximadamente el 10% de los 10.000 técnicos que están trabajando en la reparación de los 200.000 vehículos existentes en el país ha sido capacitado en el Centro".

(Pregunta 2) ¿Qué impacto y contribución ha tenido el Centro en los últimos diez años en el sector industrial?

Empresa "A.:" "El impacto y la contribución son grandes. De no haber existido el Centro, la mayoría de los vehículos que circulan en el país serían todos obsoletos".

Empresa "B": "INAFORP es una institución muy conocida en el país, y está contribuyendo brindando capacitación de la tecnología adecuada."

Al considerar integralmente el avance que ha tenido el Centro, así como las informaciones recogidas de las empresas privadas, el Proyecto ha tenido un impacto positivo relativamente alto. (Calificación: 3,5).

Impactos negativos: No se ha identificado un impacto negativo en particular (Calificación: 5)

- 3) Factores externos: Las condiciones económicas han sido relativamente buenas, no así el apoyo del organismo rector (en particular, financiero) para la inversión en instalaciones. Todos los contrapartes oficiales fueron sustituidos, y pese a la transferencia tecnológica que se ha dado internamente, este hecho incidió negativamente en la calidad de los entrenadores. (Calificación: -1).

3) Evaluación final

- 1) Propósito último y otros impactos: Tal como se indicó anteriormente, el impacto es relativamente alto. (Calificación: 3,5).
- 2) Impactos negativos: No se ha identificado un impacto negativo en particular (Calificación: 5).

4.2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto: La contribución es relativamente grande pero en gran parte han incidido el comportamiento económico del país como factor externo (no sólo

la prosperidad económica, sino también el fortalecimiento del marco legal que incide a las actividades de las empresas privadas). (Calificación: 3).

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Proyecto: El informe no contiene una evaluación específica de la sostenibilidad.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por los contrapartes

- 1) Sostenibilidad organizativa: La estructura de la organización cambió y el Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés fue absorbido por el Centro Tocumen que está en el mismo recinto, aunque la capacitación vocacional se mantiene. Sin embargo, el número de los instructores se redujo a la mitad en comparación con el período del Proyecto (de 24 a 12 personas). (Calificación: 2).
- 2) Sostenibilidad financiera: El presupuesto aumentó en comparación con los años noventa (con excepción del año pasado, en que hubo una reducción). El costo de administración (materiales didácticos, sueldo del personal, reparación de los equipos, etc.) también aumentó, no así la inversión en instalaciones (calificación: 2.5). Esta situación se debe en parte a la asignación del presupuesto prioritariamente en la creación de los centros de capacitación vocacional en otros lugares del país, y porque los cursos del Centro son gratuitos.
- 3) Aspecto técnico: En cuanto al nivel técnico del personal, se percibe que la calidad de la capacitación ha bajado (calificación: 2). Sólo el 40% de los contrapartes que han recibido directamente la transferencia tecnológica de los expertos japoneses permanecen a la fecha en el Centro. El mantenimiento de los equipos es insuficiente puesto que sólo se da el mantenimiento correctivo y no preventivo (calificación: 1). La tasa de operación de los equipos varía según las áreas (calificación: 3).

[Estado de operación de los equipos suministrados según áreas] (Unidad: %)

Estado de los equipos	1 Soldadura	2 Chapistería	3 Equipos electrónicos	4 Refrigeración y acondicionadores de aire	5 Mecánica automotriz
1. Inoperativos	30	20	55 ó más	Entre 1 y 210	30
2. Operativos pero obsoletos	0	0	0		25
3. Operativos	70	80	45 ó menos	90	45

Fuente: Entrevistas al personal del Centro

(1) Calificación dada por el Equipo de Estudio

- 1) Sostenibilidad organizativa: Equipo de Estudio comparte la misma calificación dada por los contrapartes. (Calificación: 2).
- 2) Sostenibilidad financiera: Equipo de Estudio comparte la misma calificación dada por los contrapartes. (Calificación: 2)
- 3) Aspecto técnico: El equipo de Estudio comparte casi la misma calificación atribuida por los contrapartes, salvo la evaluación sobre la operación y mantenimiento de los equipos que eventualmente se considera bastante exigente. El Equipo de Estudio atribuye dos puntos para el mantenimiento de los equipos (un punto más que los contrapartes) y 3 puntos para la operación (igual que los contrapartes), considerando que la capacidad de mantenimiento de los contrapartes evaluada al finalizar el Proyecto ha sido calificada como relativamente alta, y que han transcurrido varios años de haber estado operando los equipos.

5.3 Evaluación final: Al considerar integralmente lo anterior, la sostenibilidad ha sido calificada como “relativamente baja”. (Calificación: 2)

Información complementaria: Lecciones obtenidas de la evaluación

A continuación se enumeran algunas consideraciones que se deben tomar para la implementación de un proyecto similar de capacitación vocacional en un futuro, tomadas de las experiencias de esta evaluación.

(1) Extender las técnicas dentro del Instituto con el fin de mejorar la sostenibilidad técnica

Los contrapartes oficiales que participaron en el presente Proyecto han renunciado todos, y pese a que se mantiene todavía un determinado nivel técnico debido a la transferencia tecnológica efectuada internamente en la institución, hay que reconocer que el nivel técnico del personal ha bajado. Para los futuros proyectos, es necesario trabajar conjuntamente con el organismo ejecutor en buscar medidas suponiendo que siempre habrá un determinado número de contrapartes de hayan

sido capacitados abandonen su cargo. Concretamente, estas medidas incluirán, por ejemplo, incentivar la extensión técnica tipo cascada a través de los contrapartes, o crear un sistema de certificación técnica interna en el Centro.

(2) Mejorar la operación y administración para mejorar la sostenibilidad financiera

Tal como indicó anteriormente, el Centro se enfrenta ante una limitación financiera relativamente sería.

Una de las causas principales está en que los cursos ofrecidos son gratuitos. El cobro de una parte del costo a los cursantes, aunque éste sea un centro de carácter público, es necesario también en el sentido de reforzar su “motivación”, y contribuirá a estabilizar la base financiera del Centro, por lo que se considera pertinente analizar la posibilidad de facturar el servicio.

(3) Fortalecimiento institucional como instituto de capacitación

Tal como se indicó anteriormente, no ha sido posible obtener del Centro informaciones y estadísticas precisas al preguntar por el número de egresados en los años anteriores, así como la situación de colocación de estos. Se considera que estas informaciones son indispensables para un organismo de capacitación, siendo necesario recopilar los datos estadísticos básicos.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [envío de expertos]

Proyecto: Formación profesional (especialidad)

1. Perfil del Proyecto

La asistencia en el sector de desarrollo humano desde los años ochenta, incluye cuatro proyectos de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, envío de expertos individuales y de voluntarios *Senior*. De estos, en el área de la Formación Vocacional fue implementado un proyecto de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y fueron enviados cuatro expertos individuales de largo plazo (véase el siguiente Cuadro). **De los cuatro expertos, dos del Proyecto de Formación Vocacional (*) han sido objeto de esta Evaluación.**

[Formación profesional: Expertos enviados]

Especialidad	Período de envío	Principales trabajos
1. Formación vocacional*	Jun/91 – Dic/93	Estudio sobre la organización y administración del Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP), el plan y avance de capacitación de los centros de INAFORP; asesoría al Director de INAFORP sobre organización y administración; asesoría y orientación del plan de capacitación del Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés.
2. Operación de computadoras personales	Abr/93 - Abr/95	Estudio sobre la operación de las computadoras en el antiguo Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés (Centro Tocumen), asesoría técnica relacionada con el lenguaje C, preparación de los materiales didácticos, etc. con el fin de reforzar la base para iniciar la capacitación en la programación de computadoras suministradas por Japón en el marco de la asistencia de emergencia.
3. Fabricación de muebles y carpintería	Abr/93 - Abr/95	Estudio sobre la situación actual del área de carpintería en el Centro Tocumen; estudio sobre la tendencia de la industria de carpintería de Panamá; asesoría técnica sobre fabricación de muebles y operación de maquinarias de carpintería; y preparación de los materiales didácticos.
4. Formación vocacional*	Feb/96- Feb/98	Estudio y análisis de la organización de INAFORP y del plan de formación vocacional; y asesoría y apoyo relacionado con la capacitación vocacional

A continuación se describen los antecedentes del envío de expertos.

En la década de los setenta, incrementó la demanda de los profesionales en Panamá para atender al incremento de la demanda de operación y mantenimiento del Canal, construcción de infraestructuras para la ampliación de la Zona Libre de Colón. La atención a estas necesidades había sido un reto urgente para el Estado. Por otro lado, el alto índice de desempleo y la falta absoluta de los ingenieros de nivel medio habían constituido un cuello de botella del desarrollo social panameño. En busca de una solución, el Gobierno de Panamá solicitó al Japón en febrero de 1980 la cooperación técnica para la creación del Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés, como el seno del desarrollo humano en las áreas de mecánica automotriz, electricidad y electrónica, soldadura, refrigeración y acondicionadores de aire. Es así como se inició en agosto de 1982 la Cooperación

Técnica Tipo Proyecto para el “Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés”.

Esta cooperación duró siete años (incluyendo los dos años prolongados) y concluyó en agosto de 1989, y los expertos se retiraron de Panamá. Sin embargo, debido a la intervención militar norteamericana que tuvo lugar en diciembre de 1989, Panamá vivió un período de anarquía, en el que muchas de las infraestructuras públicas y privadas fueron asaltadas y destruidas. Muchos de los equipos suministrados al Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés también fueron robados.

En agosto de 1990, un Equipo de Estudio del Gobierno del Japón fue enviado a Panamá para brindar el apoyo económico y técnico al nuevo gobierno, y se decidió realizar un apoyo adicional al INAFORP. El Gobierno de Panamá también había solicitado a Japón continuar la cooperación con los expertos japoneses. De esta manera, se enviaron los expertos en el área de la capacitación vocacional (que corresponde al numeral 1 del cuadro anterior “Formación profesional: Expertos enviados”). Posteriormente, se enviaron tres expertos más (de largo plazo) para el apoyo al Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés.

2. Resultados de la evaluación

El análisis sobre los expertos individuales en la presente Evaluación se efectuó principalmente a través de las encuestas a los propios expertos y a la institución receptora, análisis de los informes preparados por los expertos, y las eventuales entrevistas realizadas a los organismos ejecutor y rector del Proyecto. Sin embargo, la información disponible para realizar la evaluación de los expertos en forma individual ha sido limitada, puesto que aparte de los informes preparados por los dos expertos, sólo fueron recuperadas las encuestas recuperadas sólo de un experto. Ante esta limitación de información, se ha decidido realizar la evaluación de los dos expertos en forma conjunta, y no de cada uno de ellos. A continuación se presentan los resultados de la evaluación sobre cinco dimensiones.

2.1 Relevancia

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia: Cooperación Técnica Tipo Proyecto: De acuerdo con el informe del Estudio Preliminar del Proyecto de Centro de Capacitación Vocacional Panameño - Japonés, “el Gobierno de Panamá ha establecido tres retos para el desarrollo social y de la economía nacional, y se formularon proyectos de importancia nacional para el cumplimiento de estos retos. Esta cooperación ha sido planteada sobre este fundamento.” (pág. 28). Estos tres retos referidos son: 1) medidas urgentes para el desempleo; 2) desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva de alto nivel requerido por el país; y 3)

introducción de nuevos tipos de oficio e incentivos para ese fin. De estos tres, si bien es cierto que el primer reto es demasiado grande para asumir en este Proyecto, el segundo y el tercer reto constituyen puntos sumamente importantes para la solución del problema de la pobreza en Panamá, y por lo tanto, la importancia de este Proyecto es grande. Por lo tanto, también se reconoce la importancia de los expertos enviados para el apoyo a la Cooperación Técnica Tipo Proyecto. Además, de acuerdo con las respuestas del organismo de contraparte sobre el primer experto de largo plazo, la selección del esquema de “envío de expertos” ha sido adecuada y que la tecnología japonesa transferida ha sido muy útil.

- (2) Institución receptora de los expertos: Uno de los expertos de largo plazo informa que “las necesidades de la institución receptora por los expertos no han sido muy altas” y que “la especialidades de los expertos no respondían a la demanda de la institución receptora”.
- (3) Plan de Acción: Los informes finales de cada experto incluyen el plan inicial y las actividades ejecutadas, pero se percibe que el plan de acción ha sido poco preciso. Asimismo, no especifica claramente los resultados propuestos ni el objetivo que han querido lograr a través de las actividades, lo cual sugiere que los expertos no tenían una clara conceptualización sobre los efectos.

2.2 Efectividad

En cuanto primer experto de largo plazo, el organismo de contraparte califica que la “efectividad para el logro del objetivo ha sido sumamente alta” como asesor. Sin embargo, de los dos grandes temas “estudio” y “planificación” propuestos por el experto, su informe final no incluye una información ni descripción sobre el primer tema. Además, en cuanto al segundo tema que es la “planificación”; el documento incluye la descripción de las actividades ejecutadas sobre cinco componentes inicialmente propuestos, los cuales no parecen requerir una especialización clara ni alta, y tampoco hay un impacto evidente y concreto para el Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés.

En cuanto al segundo experto de largo plazo, éste había propuesto trabajar en once temas en dos años, según su informe final, dedicándose por lo menos dos meses para cada tema. Sin embargo, el informe incluye sólo de tres a diez renglones para cada tema al describir los resultados de las actividades ejecutadas. Al analizar su contenido, se tiene la sensación de que el experto ha tenido pocos resultados que hayan tenido un impacto importante para el Centro. El propio experto ha respondido a la encuesta que el “logro del objetivo ha sido reducido” y menciona como su causa el hecho de que el objetivo inicial haya sido cambiado, y que no fue posible cumplir con el nuevo objetivo durante su período de asignación. (sin embargo, esta situación no había sido mencionada en el informe final). Por otro lado, en cuanto al grado de cumplimiento del objetivo, el experto ha respondido sobre la institución receptora que “las facultades estaban concentradas en unas pocas

personas y que el interés por el trabajo de los empleados era bajo” (respuesta selectiva).

Si bien es cierto que hay diferentes tipos de expertos, y no todos dejan varios informes voluminosos, dependiendo de su especialidad, en el caso de los expertos enviados en calidad de “asesores de formulación de políticas”, como es el caso de los expertos de este Proyecto, es necesario que se entreguen informes lo suficientemente detallados, comparables a los informes presentados por el servicio de consultoría.

2.3 Eficiencia

La eficiencia del primer experto en términos del nivel de conocimiento del idioma y nivel técnico, ha sido altamente calificada por los contrapartes, y no se ha tenido problema de particular importancia en cuanto a la inversión. La eficiencia en función de la efectividad de las inversiones para el logro del objetivo, es casi la misma que la evaluación presentada en el numeral anterior 2) “Efectividad”.

Para el segundo experto no ha sido posible obtener la información del organismo de contraparte (respuesta a la encuesta), no obstante, se considera que la eficiencia vista desde el punto de vista de la efectividad de las inversiones para el logro del objetivo es casi la misma que la evaluación presentada en el numeral anterior 2) “Efectividad”.

2.4 Impacto

Básicamente las actividades de los expertos individuales son independientes y, como tal, su impacto es limitado en comparación con un proyecto de Cooperación Financiera No Reembolsable o de Cooperación Técnica Tipo Proyecto. Sin embargo, aún así, como se indicó en el numeral 2) se ha percibido poco impacto de las actividades para las instituciones receptoras, a juzgar de los informes entregados por ambos expertos, y hubiera sido pertinente identificar las necesidades del Centro, o incorporar una clara conceptualización del “objetivo” para la planificación y ejecución de las actividades.

2.5 Sostenibilidad

El desempeño de los dos expertos evaluados ha tenido un carácter complementario del Proyecto del “Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés” que es el componente núcleo de la cooperación técnica en el área de formación vocacional. Dado que no es adecuado evaluar la sostenibilidad general de los organismos de contraparte (INAFORP y el Centro de Capacitación Vocacional Panameño - Japonés) sólo con base al desempeño de los expertos, el análisis de

sostenibilidad se hará en la evaluación de dicho Proyecto dentro de este Informe.

3. Lecciones

Se han extraído dos lecciones siguientes.

1) Necesidad de definir claramente el objetivo del envío de expertos

De los comentarios e informes de los expertos se percibe que el objetivo del envío del experto de planificación de la formación vocacional no había sido claro, y por esta razón sus actividades tenían poca conceptualización del objetivo. Tampoco se han evidenciado los resultados de su trabajo. Para el envío de los expertos, se considera necesario esclarecer oportunamente los antecedentes, justificación y la necesidad y plasmarlos en T/R (términos de referencia), e incitar a los expertos correspondientes a que preparen su respectivo plan de acción con base a estos términos. (Nota: Al respecto, JICA ha iniciado los intentos de modificar y mejorar el sistema de envío de expertos en los últimos años.)

2) Necesidad de incorporar el concepto del objetivo para el desempeño de las actividades

Este punto también se relaciona con el numeral 1) anterior. El formato de los informes está diseñado de tal manera que el plan de acción inicial y los respectivos resultados alcanzados estén resumidos ya sea en un diagrama de Gantt o en un resumen textual. Sin embargo, no se definen los resultados propuestos y los objetivos antes del envío de los expertos; es decir, qué es lo que se quiere alcanzar a través de las actividades propuestas. Es necesario confirmar de antemano estos aspectos a través de la elaboración de T/R (con la suficiente flexibilidad para realizar las correcciones y ajustes menores después de que el experto haya llegado a su destino), e incorporar los párrafos sobre el avance en los informes que se preparen periódicamente o al finalizar su misión. (Nota: También al respecto, JICA ha iniciado los intentos de modificar y mejorar el sistema de envío de expertos en los últimos años.)

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Cooperación Técnica Tipo Proyecto
2. Sector	Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible
3. Proyecto	Fortalecimiento de la Escuela Náutica
4. Sitio del Proyecto	Ciudad de Panamá
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	La Escuela Náutica de Panamá (ENP) es el único instituto de formación de tripulantes de la marina mercante (oficiales y marineros), creado por el Ministerio de Educación de Panamá en el año 1958. La Organización Marítima Internacional ha realizado la cooperación técnica durante cuatro años a partir del año 1982 a fin de ajustar el contenido de la educación y entrenamiento de la ENP al Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW). Aunque la educación y entrenamiento en la ENP se ha desarrollado sobre la base del mencionado convenio, el avanzado estado de desgaste de los equipos suministrados por el OMI ha dificultado la manifestación de resultados satisfactorios. Además, no se había cumplido con el número predeterminado de tripulantes panameños en los barcos de bandera panameña establecido por ley y además, era necesario responder a la falta de tripulantes panameños ante la plena transferencia del Canal de Panamá a ejecutarse en el 2000. Ante esta situación, el gobierno de Panamá ha solicitado al gobierno de Japón en el año 1991, la Cooperación Técnica Tipo Proyecto para la Escuela Náutica de Panamá. Luego de haberse reconocido la necesidad del Proyecto mediante una serie de estudios, el Gobierno de Japón procedió al envío de expertos de largo plazo para la implementación del Proyecto que tenía por objetivo adecuar la educación de los tripulantes en la ENP a los requisitos establecidos por el Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW).
6. Organismo ejecutor de Panamá	Escuela Náutica de Panamá
7. Período de cooperación	Del 1 de octubre de 1993 al 30 de septiembre de 1998

[MDP para evaluación] *Nota: Los datos abajo presentados han sido extraídos de los informes existentes, salvo los ítems con letras itálicas que fueron definidos por el Equipo de Estudio con base en las informaciones entregadas y los resultados del estudio efectuado, etc.*

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
Propósito último Incrementar el número de tripulantes panameños de rango superior.	1) Aumento de graduados de la ENP 2) Contratación prioritaria de los graduados de la ENP	<i>La evolución del número de graduados oficiales fue de: unos 20 oficiales anuales antes del Proyecto, 40 a 50 oficiales anuales durante el Proyecto y un poco menos de 50 anuales a partir del 98, año en que fue finalizado el Proyecto, de modo que se registra un notable aumento de número de graduados a partir del inicio del Proyecto.</i>	El sector marítimo siempre resulta atractivo para los trabajadores.
Objetivo del Proyecto Que la ENP pueda impartir capacitación satisfaciendo los requisitos establecidos por el Convenio STCW de 1978.	Cronograma de los cursos de capacitación y resultados propuestos.	El currículo propuesto fue cumplido en gran medida, aunque el retraso de la llegada de algunos equipos suministrados ha afectado ligeramente en el cumplimiento del cronograma.	1) Que la situación actual del mercado laboral se mantenga. 2) Que la tasa de deserción de la ENP no supere la proyección. 3) Que STCW de 1978 no sufra un cambio importante.
Resultados propuestos 1) La ENP llega a realizar cursos prácticos que cumplan con el STCW de 1978. 2) La ENP llega a mejorar la calidad de los cursos teóricos que responden satisfactoriamente al Convenio (STCW) del año 1978.	1) Guías, currículo y materiales didácticos para los cursos de capacitación. 2) Avances en el mantenimiento y utilización de las instalaciones a ser introducidas. 3) Desarrollo y avance de la metodología de educación.	1) Se prepararon las guías y currículo en cumplimiento a lo establecido en STCW de 1978. 2) Los equipos están siendo adecuadamente operados y mantenidos	Permanencia de los contrapartes que recibieron la transferencia tecnológica en la ENP.
Actividades Desarrollo de las siguientes actividades por los contrapartes bajo	Inversiones (Japón)	Inversiones (Japón) Expertos de largo plazo: 4 Expertos de corto plazo: 21 en	

la asesoría técnica de los expertos japoneses. 1)a. Elaboración de las guías de los cursos prácticos y currículos conforme al cronograma de introducción de los nuevos equipos e instalaciones b. Operación y mantenimiento de los nuevos equipos e instalaciones a ser introducidas y su utilización en la práctica. 2)a. Adecuación del currículo teórico y elaboración de los equipos para la capacitación necesarios para el desarrollo de dicho curso. b. Desarrollo de la metodología de educación de los cursos teóricos.	Inversiones (Panamá)	total. Becas de los contrapartes: 16 en total. Equipos: Aprox. ¥ 659 millones Inversiones (Panamá) 6 contrapartes Costo local: B. 1.459.000.000 (Total acumulado)	Premisas Permanencia de los contrapartes que recibieron la transferencia tecnológica en la ENP.
--	----------------------	---	--

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación	
1. Relevancia		4	1. Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y las necesidades del país receptor: Relativamente alto. 2. Idoneidad del Plan: La definición del propósito último es relativamente incorrecta. 3. Planificación participativa: Se desconocen los detalles. 4. Verificación de las externalidades que encaminan el cumplimiento del objetivo del Proyecto al cumplimiento del propósito último: Se han verificado los hechos. 5. Inversión en la planificación: De acuerdo con los contrapartes, se invirtieron suficiente tiempo y mano de obra en la elaboración del Proyecto.	
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	3	- Logro de los indicadores meta de la MDP, etc.: Si bien es cierto que los cursos de capacitaciones fueron realizados prácticamente conforme al plan, el atraso de la llegada de algunos equipos suministrados ha causado cierto contratiempo en el cumplimiento del cronograma. - Logro de los objetivos según los principales actores: El logro del objetivo según los contrapartes han sido "alto, mientras que los expertos japoneses califican que ha sido moderado debido al insuficiente traspaso del cargo causado por el cambio de la directiva en el organismo rector y al cambio de lineamientos.	
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	5	La contribución fue alta debido a que los resultados propuestos se vinculan directamente en el objetivo del Proyecto.	
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	3	Se observa cierta ineficiencia en cuanto a la inversión. Sin embargo, en términos generales la eficiencia ha sido calificada como moderada, teniendo en cuenta que el logro del objetivo del Proyecto ha sido moderado.	
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3	En cuanto a los resultados propuestos, también algunos aspectos previstos fueron concretados, pero en términos generales el grado de cumplimiento ha sido moderado debido a que surgieron ineficiencias en cuanto a la inversión.	
4. Impacto	4-1 Manifestación de impactos	Propósito último y otros impactos	4	El impacto ha sido relativamente alto mayor pero tampoco se podría decir que es sumamente significativo.
		Impactos negativos	5	No se ha detectado ningún impacto negativo de particular importancia.
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	3	El presente Proyecto ha sido uno de los factores necesarios para la manifestación del impacto pero no necesariamente ha sido determinante, de modo que el grado de contribución es moderado.	
5. Sostenibilidad		3.5	1. Sostenibilidad organizativa: El organismo ejecutor es relativamente sostenible puesto que el número de personales ha aumentado en comparación a cuando finalizó el Proyecto. 2. Sostenibilidad financiera: El organismo ejecutor no es financieramente autosuficiente pero recibe el apoyo financiero estable del Estado. 3. Sostenibilidad técnicas: Los contrapartes permanecen en el organismo ejecutor. También las técnicas transferidas por los expertos japoneses son transferidas de diversas maneras de los ex contrapartes al personal institucional en general.	
Evaluación general			La relevancia del plan es relativamente alta. Si bien es cierto que el logro del objetivo del Proyecto es moderado, la transferencia tecnológica fue complementada a través de los voluntarios <i>Senior</i> (edad madura) enviados posteriormente. Como resultado, se ha manifestado un impacto relativamente alto. La sostenibilidad organizativa, financiera y técnica es relativamente alta en términos generales.	

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación	Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia	4	1. Comunicación entre los japoneses y panameños: De acuerdo con los expertos japoneses y los contrapartes panameños, se mantuvo una comunicación adecuada. 2. Coordinación entre Japón y Panamá sobre los equipos: Se cumplió relativamente. 3. Planificación de las actividades cotidianas: Fue en cierto grado alta. 4. Monitoreo: Se ha realizado hasta cierto punto.
2. Relevancia de las inversiones	4	1. Ejecución oportuna de la inversión: El organismo de contraparte califica que la inversión ha sido sumamente oportuna, mientras que los expertos japoneses señalan que se ha tenido una pequeña demora. 2. Calidad de la inversión: En general, el organismo de contraparte califica que la calidad de las inversiones ha sido alta, mientras que los expertos japoneses respondieron "regular". 3. Cantidad de la inversión: El organismo de contraparte califica que la cantidad de las inversiones ha sido adecuada, mientras que los expertos japoneses respondieron que el número de contrapartes ha sido insuficiente. 4. Número de expertos por cada contraparte: Se desconoce los detalles.

3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		2.5	1. Capacidad organizativa: De acuerdo con la calificación de los expertos, la capacidad organizativa fue relativamente insuficiente en cuanto a la descentralización de las facultades internas y la motivación del personal. 2. Situación financiera: Se percibe una cierta limitación financiera. 3. Estado de operación y mantenimiento de los equipos: No se han encontrado grandes problemas.
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	-1	El cronograma de las actividades ha sufrido pequeñas demoras a raíz de la transferencia del organismo ejecutor, entre otros.
	A nivel del propósito último	0	No se detectaron factores externos positivos o negativos inesperados.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

En cuanto al presente Proyecto, se ha visto que el propósito último inicialmente definido no fue necesariamente importante para el país. Más bien, el presente Proyecto ha tenido un impacto en el sentido de "haberse evitado la posible pérdida que sufriría el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por STCW (en el caso de no implementar el Proyecto)". En todo caso, se considera necesario examinar cuidadosamente la pertinencia y la importancia del Proyecto en el momento de elaborar el Plan del Proyecto.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Cooperación Técnica Tipo Proyecto]

Proyecto: Fortalecimiento de la Escuela Náutica

1. Relevancia

(1) Informe de evaluación final del Proyecto: El transporte marítimo en Panamá es una área importante que tiene entre sus manos la supervivencia de la economía. La ENP (Escuela Náutica de Panamá) es la única academia nacional militar en Panamá, de modo que el presente Proyecto que contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación de tripulantes, responde a la política de Panamá. Además, también las empresas navieras solicitan a la Escuela Náutica de Panamá, la formación de recursos humanos calificados a través del mejoramiento del contenido educativo, de modo que la razón de ser de la Escuela Náutica de Panamá es sumamente significativa. (Del Informe, página 5).

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

Importancia política del Proyecto: No cabe duda que el sector marítimo reviste suma importancia dentro de la economía nacional, y es sumamente importante subsanar la insuficiencia de la calidad educativa causada por el desgaste de los equipos de la Escuela Náutica de Panamá. Sin embargo, en cuanto a la falta absoluta de los tripulantes panameños y la necesidad de aumentar los recursos humanos capacitados ante la transferencia del Canal de Panamá que mencionaba el Informe del Estudio Preliminar, no se puede decir que lo que se había previsto se ha cumplido en realidad. Además es difícil creer que estos hechos constituyan una razón relevante que justifiquen la implementación del presente Proyecto, de modo que no se podría decir que fue un Proyecto de suma importancia. (Calificación: 4)

Identificación de los beneficiarios: Se supone que los beneficiarios directos son los jóvenes que tendrán a su cargo el sector marítimo de Panamá, mientras que las empresas navieras y el Comité del Canal de Panamá entre otros, son los beneficiarios indirectos. Sin embargo, los mismos no se hallan suficientemente especificados en los documentos del Proyecto. De igual modo, tampoco se especifica claramente las necesidades del círculo marítimo. (Calificación: 3)

Selección del esquema: De acuerdo con los contrapartes, la selección de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto como esquema de cooperación fue sumamente adecuada. (Calificación: 5).

Utilidad de la tecnología japonesa: De acuerdo con los contrapartes, la tecnología

japonesa fue sumamente útil. (Calificación: 5)

Traslapo de esfuerzos la asistencia de otros donantes: No existió traslazo absoluto con el apoyo de los demás donantes. (A: No hubo traslazo.)

2) Elaboración del plan

Claridad de los objetivos: Los indicadores meta para medir el cumplimiento del objetivo del Proyecto no han sido lo suficientemente específicos. Es decir, no se ha llegado a aclarar el grado de aprendizaje de los contrapartes en cuanto a las técnicas, tanto antes como en el momento de la evaluación final. Además, la falta absoluta de tripulantes panameños mencionada en el Informe del Estudio Preliminar no resultó ser del todo cierto, de modo que la definición del propósito último no fue relevante. Más bien, la mayor razón por la que se necesitó contar con el presente Proyecto fue: evitar la posible pérdida que sufriría el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por STCW⁵ (en el caso de no implementar el Proyecto). El propósito último debió ser definido desde dicho punto de vista. (Calificación: 3)

Lógica de la MDP: No existen grandes problemas en cuanto a la lógica, pero tal como se menciona en el punto anterior, la hipótesis de que había una falta absoluta de tripulantes panameños mencionada en el Informe del Estudio Preliminar no se cumplió, de modo que la definición del propósito último no fue relevante. Además, existen muchos aspectos que mejorar en cuanto a la definición de las premisas. (Calificación: 3)

Duración de la cooperación: Los contrapartes manifiestan que la duración de la cooperación (que incluye la fase seguimiento) fue adecuada (calificación: 5). También los expertos japoneses evalúan que la duración fue prácticamente adecuada (calificación: 4).

Calidad del Plan: No se ha logrado clarificar al respecto a través de las informaciones recopiladas. (No ha sido posible calificar.)

Plan de monitoreo y evaluación: No se ha logrado clarificar al respecto a través de las informaciones recopiladas. (No ha sido posible calificar.)

3) Planificación participativa: Los contrapartes mencionan que se ha realizado una serie de talleres. Sin embargo, a juzgar por el contenido de la respuesta de la encuesta, es probable que esta pregunta no haya sido correctamente interpretada por los encuestados, por lo que la es imposible calificar.

4) Verificación de las externalidades: Al igual que el punto anterior, no se debería atribuir una calificación por la definición inapropiada del propósito último. Sin embargo, si el contenido del propósito último hubiese sido “evitar la posible pérdida que sufriría el

⁵ The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel. Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar.

sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por STCW (en el caso de no implementar el Proyecto)”, el objetivo último sí se hubiera vinculado con el propósito último, y en este caso se podría pensar que el “grado de verificación de las externalidades” fue alto. (Calificación: 4)

- 5) Inversión en la planificación: De acuerdo con los contrapartes, se invirtieron suficiente tiempo y mano de obra en la planificación del Proyecto. (Calificación: 5)
- (3) Evaluación general: Si bien que Panamá necesitaba este tipo de Proyecto, existieron algunos aspectos que no habían sido oportunamente esclarecidos en el plan, incluyendo la definición de un objetivo acertado. En todo caso, se han verificado las externalidades, las cuales permitieron que el objetivo del Proyecto desemboque en el propósito último. Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la relevancia del Proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación: 4).

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

- (1) Informe de evaluación final del Proyecto: El objetivo inicial del Proyecto había sido definido en “apoyar a que la ENP pueda llevar a cabo una educación conforme al Convenio STCW establecido en el año 1978 ... Se realizó también la adecuación del currículo para responder a los requisitos establecidos por el Convenio STCW. Además, el Proyecto incluyó la asesoría en la elaboración de manuales, operaciones, mantenimiento y cursos sobre los diversos equipos educativos a ser utilizados en la práctica. Sin embargo, la transferencia tecnológica de algunos equipos correspondientes a “técnicas de navegación” y “mecánica naval” no fue completada en el período previsto que abarcó hasta fines del mes de septiembre de 1998, a causa de la demora en la instalación de los equipos por el traslado de la ENP, y porque no fue posible dedicar suficiente tiempo en la orientación técnica de los equipos adicionales suministrados con la modificación del Convenio STCW del año 1995 para la práctica, debido a que la llegada de dichos equipos coincidió con el traslado de la ENP. (Del Informe, pág.4.)
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Calificación dada por los contrapartes: Panamá ha sido registrado por la Organización Marítima Internacional en la Lista Blanca⁶ en el mes de diciembre de 2000, de modo que la efectividad para el logro del objetivo fue sumamente alta. (Calificación: 5)
 - 2) Calificación dada por la parte japonesa: Los expertos califican el logro del objetivo ha

⁶ Significa que el entrenamiento y evaluación de los tripulantes a realizarse en los países registrados en la lista, han alcanzado el nivel de entrenamiento y evaluación internacional.

sido “regular” debido al insuficiente traspaso del cargo a causa de los cambios de directivos en el organismo rector y el cambio de lineamientos. (Calificación : 3)

3) Calificación dada por este Equipo de Estudio: Este Equipo de Estudio califica que la efectividad para el logro del objetivo no fue lo suficientemente alta por el contenido del “Informe de Evaluación Final del Proyecto” y por las respuestas de los expertos.

4) Factores externos: La tasa de permanencia de los contrapartes en la Escuela Náutica durante el período de cooperación fue relativamente elevada y aunque se cree que no hubieron factores que hayan favorecido o desfavorecido significativamente a que los resultados propuestos converjan en el objetivo del Proyecto, se cree que los factores citados por los expertos corresponden más bien a los factores limitantes externos. (Calificación: -1)

(3) Evaluación final: Se aplica la opinión dada por el Equipo de Estudio en el párrafo anterior. (Calificación: 3).

2.2 Contribución de los resultados propuestos en el logro de los objetivos del Proyecto: Los resultados propuestos convergen directamente en el objetivo del Proyecto, de modo que su contribución es significativa. (Calificación: 5)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Proyecto: Las inversiones ejecutadas por el Gobierno del Japón para este Proyecto consistieron en: el envío de 8 expertos de largo plazo, 21 expertos de corto plazo (se incluyen los expertos previstos para el año 1998), la capacitación de 16 contrapartes (incluye los becarios previstos para el año 1998), suministro de equipo por un monto aproximado de ¥ 660 millones, y finalmente la inversión ejecutada con el fondo de infraestructura para el Proyecto. De igual manera, las inversiones ejecutadas por el Gobierno de Panamá consistieron en la asignación de contrapartes y desembolso del presupuesto establecido en el Registro de Discusiones (R/D) además de responder prestamente a la renuncia del contraparte capacitado en Japón asignando un sucesor correspondiente. Tanto el contenido como el momento de la inversión fue ejecutado en su mayoría conforme al plan, de modo que se calificaría como efectivo y adecuado. Por otro lado, también surgieron inconvenientes en el desarrollo de la transferencia tecnológica por la demora en la instalación de equipo causado por el traslado de la ENP. (Del Informe, pág.5.)

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: Los contrapartes también han señalado “el contratiempo que se ha tenido en el desarrollo de la transferencia tecnológica por la demora en la instalación de equipo causado por el

traslado de la ENP”, hecho que fue referido en los párrafos anteriores. Esto puede ser considerado como una ineficiencia de las inversiones. Sin embargo, considerando que el grado de cumplimiento del objetivo del Proyecto haya sido moderado, la eficiencia también es calificada también como moderada. (Calificación: 3)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: También los resultados propuestos fueron concretados en cierto grado. Sin embargo, también aquí se tomó en cuenta la ineficiencia de las inversiones. Por lo tanto, se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos ha sido moderada. (Calificación: 3).

(3) Relevancia de las inversiones

1) Ejecución oportuna de la inversión: De acuerdo con los contrapartes panameños, tanto el envío de los expertos japoneses, la capacitación de los contrapartes en Japón como el suministro de los equipos fueron ejecutados oportunamente (calificación 5 para todos los aspectos). De acuerdo con los expertos del lado japonés, la capacitación de los contrapartes en Japón y el suministro de los equipos fueron ejecutados oportunamente (calificación: 4 para ambos).

2) Calidad de la inversión: De acuerdo con los contrapartes panameños, los expertos japoneses contaron con un alto nivel de conocimiento del idioma (calificación: 4) y que la comunicación fue realizada en inglés y no en español. Además, el nivel de conocimientos, experiencias y experiencias, así como la capacidad de los expertos fueron sumamente adecuados (calificación: 5). De igual modo, tanto la calidad de la capacitación en Japón como el nivel de los equipos respondieron a las actividades del Proyecto (calificación: 5 para ambos). De acuerdo con los expertos japoneses, la capacidad de los contrapartes ha sido “regular” (calificación: 3) y el nivel de los equipos era relativamente adecuada para ejecutar las actividades del Proyecto (calificación: 3).

3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con los contrapartes panameños, el número de expertos japoneses era adecuado para ejecutar las actividades del Proyecto (Calificación: 4); el número de becarios y la cantidad de equipos fueron sumamente adecuados para la ejecución de las actividades del Proyecto (calificación: 5 para ambos). Los expertos japoneses, por su lado, respondieron que el número de contrapartes y la cantidad de equipos eran relativamente adecuados para la ejecución de las actividades del Proyecto (calificación: 4 para ambos).

3.3 Evaluación final

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: Por las razones antes mencionadas, la eficiencia ha sido calificada como “moderada”. (Calificación: 3)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Por las razones

antes mencionadas, la eficiencia ha sido calificada como “moderada”. (Calificación: 3).

- (3) Relevancia de las inversiones: De acuerdo con los contrapartes y expertos japoneses, la relevancia es relativamente alta (Calificación: 4)

4. Impacto

4.1 Manifestación del propósito último e impactos negativos

- (1) Informe de evaluación final del Proyecto: Muchos de los graduados de la ENP llegaron a ser tripulantes y se espera que con el transcurrir de los años, ellos asciendan al segundo oficial o maquinista. En Panamá, que posee el Canal de Panamá y tiene bajo su posesión numerosos buques con bandera de conveniencia, existe una alta demanda de los recursos humanos calificados que dominen la tecnología avanzada, como ser los miembros del Comité del Canal de Panamá (CCP) e inspectores navieros, de modo que también se espera que la ENP forme recursos humanos calificados que respondan a dicha demanda como único instituto nacional de entrenamiento de tripulantes. (Del Informe, pág. 4.)

- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- 1) Calificación dada por los contrapartes

Propósito último y otros impactos: Se han manifestado grandes impactos a juzgar por el hecho de que el registro de Panamá en *Lista Blanca* fue aprobada por la Organización Marítima Internacional (Calificación: 4)

Impactos negativos: No se ha manifestado ningún impacto negativo. (Calificación: 5)

- 2) Calificación dada por el Equipo de Estudio

Propósito último y otros impactos: El propósito último del presente Proyecto fue “incrementar el número de tripulantes panameños de rango superior”. La evolución del número de graduados oficiales fue de: unos 20 oficiales anuales antes del inicio del Proyecto, 40 a 50 oficiales anuales durante el período del Proyecto y un poco menos de 50 oficiales anuales a partir del 98, año en que fue finalizado el proyecto, de modo que se registra un notable aumento de número de graduados a partir del inicio del Proyecto. En los últimos años, la tasa de empleo de los graduados ha crecido por más de 90%. Por lo tanto, se cree que el propósito último fue alcanzado en gran medida. Sin embargo, mediante la presente encuesta se ha verificado que la necesidad de la formación de recursos humanos, no fue tanto fuerte como se había esperado al inicio.

En cuanto a la manifestación de impactos esperados, el mayor impacto del presente Proyecto no fue “el incremento de los tripulantes panameños” como se había definido en la MDP de evaluación, sino más bien “haberse evitado la posible pérdida que sufriría el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales

ante los requisitos establecidos por STCW (en el caso de no implementar el Proyecto)", tal como se ha mencionado en el apartado correspondiente a la "Relevancia" y "Efectividad". En otras palabras, en el caso de que Panamá no fuera registrado en la Lista Blanca porque el nivel académico de la Escuela Náutica de Panamá no satisface los requisitos del Convenio (STCW) modificado en 1995, se vería amenazada la calificación de los tripulantes y pilotos nacionales, resultando en una enorme pérdida para el sector de transporte marítimo y para el Gobierno de Panamá. Sin embargo, de acuerdo con algunos informantes del sector, tampoco se puede decir que el Proyecto ha tenido un efecto determinante para que Panamá sea registrada en la Lista Blanca. Por lo tanto, si bien es cierto que el impacto del proyecto ha sido "relativamente grande", no ha sido "determinante". (Calificación: 4)

Impactos negativos: No se ha detectado ningún impacto negativo. (Calificación: 5)

3) Factores externos: Ante la manifestación de impactos mencionados más arriba, se considera que no hubo factores externos que favorezcan o desfavorezcan no previstos (Calificación: 0).

(3) Evaluación final

Propósito último y otros impactos: Por las razones expuestas anteriormente, el impacto ha sido relativamente alto. (Calificación: 4).

Impactos negativos: Ninguno en particular. (Calificación: 5).

4.2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto: El principal impacto del presente Proyecto no fue el propio propósito último (incremento de los tripulante panameños de rango superior) sino "haberse evitado la posible pérdida que sufriría el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por STCW (en el caso de no implementar el Proyecto)". En este sentido, el presente Proyecto sí fue uno de los factores necesarios para la manifestación del impacto pero tal vez no ha sido un factor determinante, de modo que el grado de contribución ha sido calificado como moderado. (Calificación: 3)

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Proyecto: En la página 5 del Informe se ha encontrado la siguiente información sobre la sostenibilidad, analizada desde tres aspectos.

(1) Sostenibilidad organizativa: La ENP se halla posicionada actualmente como uno de los organismos núcleo de la Ciudad del Saber. Además, se espera que con la transferencia de la ENP del Ministerio de Educación a la Autoridad Marítima de Panamá en 1998, solidifique su estructura institucional como escuela.

- (2) Sostenibilidad financiera: Se espera que ENP sea sostenible financieramente al tomar en cuenta que existe un panorama favorable en cuanto a la situación económica que rodea a la escuela, como ser: la transferencia del organismo rector a la Autoridad Marítima de Panamá en el año 1998; la ley que destina parte del impuesto educacional (3%) a la educación de tripulantes; y las fuentes de ingresos propios a través de seminarios dirigidos a los graduados.
- (3) Sostenibilidad técnica: Los contrapartes han llegado a elaborar los materiales didácticos y a realizar las prácticas utilizando los equipos suministrados mediante la transferencia tecnológica, y cuentan con la seguridad de continuar utilizando dichos resultados propuestos en la educación de tripulantes. Además, la permanencia de los contrapartes que recibieron la transferencia tecnológica en el servicio de la educación de tripulantes de la ENP, posibilitará mantener dicha calidad a un nivel superior.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- (1) Calificación dada por los contrapartes
 - 1) Sostenibilidad organizativa: La Escuela Náutica de Panamá se ha desarrollado en comparación a cuando finalizó el Proyecto. (Calificación: 4)
 - 2) Sostenibilidad financiera: Si bien es cierto que la ENP no es todavía autosuficiente financieramente, recibe el apoyo estable del Estado. (Calificación: 3)
 - 3) Aspecto técnico: En cuanto al nivel técnico de los recursos humanos, la calificación es de 5 puntos, puesto que las actividades del Proyecto fueron desarrolladas por los contrapartes. Respecto a los equipos, la calificación del mantenimiento es de 4 y el funcionamiento de los mismos es de 5.

- (2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

Sostenibilidad organizativa: El número del personal de la ENP ha aumentado de 70, que se contaba durante el Proyecto, a 85. Además, el hecho de que el organismo rector haya pasado del Ministerio de Educación al Ministerio de Asuntos Marítimos (traducción tentativa) ha facilitado la orientación y asistencia más adecuada. No obstante, actualmente se está buscando la posibilidad de convertir la Escuela en una entidad autárquica a través de diferentes modalidades propuestas (como por ejemplo, la integración con otra universidad nacional politécnica; independencia por cuenta propia; privatización, entre otras), de modo que existe una inseguridad hacia el futuro en cuanto a la sostenibilidad organizativa. (Calificación: 3,5)

Sostenibilidad financiera: El presupuesto anual corriente de la ENP asignada por el Gobierno es de aproximadamente US\$ 870.000 correspondiente al presente año. Sin embargo, independientemente a dicho presupuesto, la ENP cuenta con ingresos propios provenientes de la matrícula, los cuales alcanzan un monto aproximado de US\$ 400.000.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la ENP “si bien no es aún financieramente autosuficiente, recibe el apoyo financiero estable del Estado.” (Calificación: 3)

Sostenibilidad técnica: El número de contrapartes es estable puesto que de los 11 contrapartes que se contaba al momento de finalizar el Proyecto en el año 2000, sólo uno ha dejado el plantel. Además, las técnicas transferidas por los expertos japoneses son transferidas igualmente por los ex contrapartes al personal institucional de diversas maneras. Por lo tanto, la sostenibilidad del nivel técnico de los recursos humanos es alta (calificación: 5). En cuanto al mantenimiento de los equipos, hay un adecuado nivel de trabajo. Sin embargo, parece existir limitaciones para realizar el mantenimiento de los equipos de alta precisión en la Escuela (calificación: 3,5). Respecto a la operación de los equipos, se ha verificado a través de la visita a las instalaciones, que ellos están operando adecuadamente, tal como menciona el informe sobre el “Estudio de la condición actual” realizado en el mes de febrero del presente año (ver cuadro de abajo*) (Calificación: 5).

- (3) Evaluación final: Existe una combinación de fortaleza y debilidad en cuanto a la sostenibilidad pero en resumen, se determina que es relativamente alto (más que moderado). (Calificación: 3,5)

(Datos de referencia)

<p>*Resultado del estudio sobre la condición actual (extraído del mismo Informe)</p> <p>1. Estado de operación de los equipos</p> <ol style="list-style-type: none">1) La mayoría de los equipos y materiales son utilizados y funcionan en su máxima capacidad.2) Se han realizado algunas reparaciones y orientaciones técnicas a los encargados bajo la asistencia de fabricantes de equipos de laboratorio como ser JRC.3) En cuanto a las reparaciones, se contó con la amplia operación de JICA.4) La sala de máquina cuenta con suficientes repuestos y herramientas, de modo que todos los problemas y reparaciones son solucionados por el responsable local. <p>2. Nombres de equipos y materiales no utilizados y sus respectivas razones</p> <p>Todos los principales equipos objeto del presente monitoreo están siendo utilizados plenamente y funcionan adecuadamente.</p> <p>3. Problemas</p> <ol style="list-style-type: none">1) La sala de máquina presenta grietas y fisuras en la estructura edilicia, lo cual preocupa a los instructores en cuanto a seguridad.2) No se cuenta con un plan de mantenimiento preventivo y no se realizan mantenimientos de GMDSS, el radar ni del simulador de buques cisterna. La sala de máquina es el único lugar en donde el responsable aplica las técnicas de mantenimiento transferidas. El plan de mantenimiento preventivo se encuentra actualmente en proceso de elaboración por la unidad de administración de la ENP.

Información complementaria: Lecciones obtenidas de la evaluación

Durante el presente Proyecto se vio que el “incremento del número de tripulantes panameños de rango superior” que había sido definido como el propósito último no tuvo la importancia y la

necesidad esperada por una serie de razones, como son: 1) ya no era necesario asegurar un número determinado de tripulantes panameños debido a la modificación de la ley, y 2) el sector marítimo panameño no necesariamente carecía de personales calificados. Sin embargo, el presente Proyecto sí tuvo impacto en el sentido de “haberse evitado la posible pérdida que sufriría el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por STCW (en el caso de no implementar el Proyecto)”. En todo caso, se considera necesario examinar cuidadosamente la pertinencia y la importancia del Proyecto en el momento de su planificación.

1. Perfil del Proyecto

La Escuela Náutica de Panamá (ENP) es el único instituto de formación de tripulantes de la marina mercante (oficiales y marineros), creado por el Ministerio de Educación de Panamá en el año 1958. La Organización Marítima Internacional ha realizado la cooperación técnica durante 4 años a partir del año 1982 a fin de ajustar el contenido de la educación y entrenamiento de la ENP al Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW). Aunque la educación y el entrenamiento en la ENP se ha desarrollado sobre la base del mencionado convenio, el avanzado estado de desgaste de los equipos suministrados por la OMI dificultaba la manifestación de resultados satisfactorios. Además, no se había cumplido con el número predeterminado de tripulantes panameños en buques de bandera nacional establecido por ley. Otras de las temáticas que debía atender para el futuro era solucionar la falta de tripulantes panameños ante la plena transferencia del Canal de Panamá prevista para el año 2000. Ante esta situación, el Gobierno de Panamá ha solicitado al Gobierno de Japón en el año 1991, la Cooperación Técnica Tipo Proyecto para la Escuela Náutica de Panamá. Luego de haberse reconocido la necesidad del Proyecto mediante una serie de estudios, el Gobierno de Japón procedió al envío de expertos de largo plazo para la implementación del Proyecto que tenía por objetivo ajustar la educación de los tripulantes en la ENP al Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW).

El mencionado Proyecto fue ejecutado a partir del año 1993 con una duración de 5 años. Posteriormente fue enviado un voluntario (motores fueraborda) en el año 1999 y dos voluntarios (técnicas de navegación y mecánica naval) en el 2000 bajo la modalidad de seguimiento.

2. Resultados de la evaluación

Se ha enviado a la Escuela Náutica de Panamá la encuesta sobre cada uno de los tres voluntarios *Senior* mencionados en el apartado anterior, recuperándose únicamente las respuestas correspondientes a dos de ellos (técnicas de navegación y mecánica naval)⁷. También se han obtenido los informes de actividades (Plan de Ejecución de Trabajo y el Informe de Trabajo) de uno de ellos (técnicas de navegación), los cuales fueron utilizados como referencia. La evaluación fue realizada para cinco dimensiones establecidas y los resultados son los siguientes.

⁷ Se llevó a cabo delegando el trabajo a la consultora local (Fundación Panamá).

2.1 Relevancia

- (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia: Tal como se ha mencionado en el Pliego de Análisis Evaluativo de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, que no cabe duda de que el sector marítimo reviste suma importancia para la economía nacional panameña. Sin embargo, en cuanto a la falta absoluta de los tripulantes panameños y la necesidad de aumentar los recursos humanos capacitados ante la transferencia del Canal de Panamá que mencionaba el Informe del Estudio Preliminar, no se puede decir que lo que se había previsto se ha cumplido en realidad. Además es difícil creer que estos hechos constituyan una razón relevante que justifiquen la implementación del presente Proyecto, de modo que no se podría decir que fue un Proyecto de suma importancia, y la misma lógica se aplica también al envío de voluntarios *Senior*.
- (2) Institución receptora de los voluntarios *Senior*: De acuerdo con los contrapartes, el envío de voluntarios *Senior* fue adecuado por la razón citada más abajo en el apartado 3) “Eficiencia”. Según la opinión de los contrapartes, la ENP ha sido adecuada como institución receptora.
- (3) Plan de acción: Los informes presentados por los expertos incluyen una reseña del respectivo plan inicial de actividades, pero no incluyen una descripción clara de los resultados propuestos ni del objetivo (como por ejemplo, el nivel de las técnicas a ser transferidas). En cuanto al envío de los expertos, los contrapartes y los dos voluntarios *Senior* han respondido que fue “sumamente oportuno”.

2.2 Efectividad

Respecto al grado de aprendizaje de las técnicas transferidas por ambos voluntarios *Senior*, los contrapartes evalúan que ha sido “sumamente alto” (calificación: 5). Además mencionan que el nivel técnico de los dos voluntarios fue satisfactorio. De acuerdo con el informe preparado por el voluntario *Senior* de técnicas de navegación, se completaron de desarrollar las actividades propuestas inicialmente y que la transferencia tecnológica a los contrapartes ha sido terminada adecuadamente.

2.3 Eficiencia

De acuerdo con los contrapartes calificaron sobre nivel de conocimiento del idioma de ambos voluntarios que era “alto” (Nota: los contrapartes en esta área hablan el inglés por lo que no fue

necesario que los voluntarios tuvieran el dominio del español). Además, su nivel de conocimientos, experiencias y capacidad han sido también “altos”. El número de contrapartes asignado para cada voluntario *Senior* fue adecuado.

2.4 Impacto

En cuanto a la utilidad de las técnicas transferidas, los contrapartes respondieron que las técnicas transferidas por el voluntario de la técnica de navegación han sido “sumamente útiles” (calificación: 5) y las técnicas de la mecánica naval han sido “relativamente útiles” (calificación: 4). Además, agregaron que el uso de dichas técnicas influyó positivamente al desempeño de su trabajo y para la institución (calificación: 5).

2.5 Sostenibilidad

La sostenibilidad de la ENP que es la institución receptora de los voluntarios *Senior*, se describe en el Pliego de Análisis Evaluativo de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto relacionado.

3. Lecciones

El presente estudio de evaluación se basa sobre las encuestas referentes a los expertos. Los resultados de la evaluación han sido en general positivos, y se concluye que el envío de voluntarios *Senior* fue útil. Esto se debe en gran parte al alto nivel de técnicas, experiencias y capacidad de las personas enviadas (uno de los voluntarios ha sido “ex experto”). Además, la institución receptora del mencionado experto fue igualmente la ENP, de modo que tal vez el haber conocido a fondo la institución ha favorecido a realizar la transferencia tecnológica de manera eficiente.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Cooperación Técnica Tipo Proyecto
2. Sector	Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible
3. Nombre del Proyecto	Centro de Capacitación en Telecomunicaciones
4. Sitio del Proyecto	Ciudad de Panamá
5. Antecedente y perfil del Proyecto	Panamá ha venido impulsando la ampliación y crecimiento de la telecomunicación mediante la digitalización a través del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), teniendo en cuenta que la misma representa una considerable importancia para el desarrollo del país. Sin embargo, el Centro de Telecomunicación que tiene a su cargo la capacitación de personales del área de telecomunicación, no contaba con el suficiente sistema de entrenamiento y equipos que permitan la plena ejecución de la capacitación. Es así como se ha solicitado al gobierno de Japón, la Cooperación Técnica Tipo Proyecto que tiene por objetivo la elaboración del plan de entrenamiento, ordenamiento del sistema de ejecución de entrenamiento y el mejoramiento de las técnicas de los cursantes del mencionado Centro. Ante dicha solicitud, el gobierno de Japón ha procedido al envío de expertos a fin de llevar a cabo la creación del sistema administrativo de los cursos de capacitación necesarios para los contrapartes y la transferencia tecnológica para el mantenimiento y operación de los equipos de entrenamiento.
6. Organismo ejecutor de Panamá	Instituto Nacional de Telecomunicaciones INTEL (actual <i>Cable and Wireless</i>)
7. Período de cooperación	1990 a 1996 (incluyendo los dos años prolongados)

[MDP para la Evaluación] *Observación: Los ítems con letras itálicas fueron descriptos sobre la base de los materiales entregados y los resultados del Estudio entre otros.*

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
Propósito último Mejoramiento del servicio de telecomunicación en el área de transmisión digital y transmisión por fibra óptica.	1. Extensión total de la fibra óptica (km) 2. Tasa de la digitalización de la red de corta y larga distancia. 3. Número total de líneas (1.000 líneas) (Resultados reales verificados al finalizar el Proyecto) 1. De 1.869 canales en 1990 a 2.406 canales en 1995. 2. Del 82% en 1990 al 98% en 1995 3. De 261 líneas en 1990 a 356 líneas	1. <i>(Impactos verificados mediante la evaluación por país)</i> 2. <i>La tasa de digitalización de radiocomunicación alcanza el 100% tanto en la telefonía móvil como fija.</i> 3. <i>El número total de líneas respecto a la capacidad de conexión de conmutadores de aproximadamente 600.000 de las cuales 380.000 corresponden al número de líneas activas.</i> 4. <i>El número de clientes de la telefonía móvil alcanza los 250.000.</i>	Desarrollo constante de la administración de INTEL
Objetivo del Proyecto Formación de técnicos de mando medio en operación y mantenimiento de en el área de transmisión digital y transmisión por fibra óptica.	1. Número de funcionarios que han completado el curso de entrenamiento. 2. Nivel de aprendizaje de los funcionarios que han completado el curso de entrenamiento.	1. De 0 en 1990 a 169 funcionarios en 1995. 2. Encuestas [“ha mejorado” (96%), “no varía” (4%)]	Permanencia de los funcionarios capacitados en el Instituto. <i>(Se ha cumplido.)</i>
Resultados propuestos Los instructores e instructores asistentes que completaron el curso de entrenamiento administran los cursos.	1. Número anual de cursos realizados. 2. Avance en preparación de los materiales didácticos y libros de texto. 3. Logros de la transferencia tecnológica. 4. Administración de los instructores en el Centro. 5. Operación y mantenimiento y uso de los equipos de capacitación.	1. Se impartieron 0, 1, 10, 14, 14 y 15 cursos entre 1990 y 1995 respectivamente. 2. Libros de texto: 108, OHP: 20 3. Calificación dada por los expertos: Buena 4. Calificación dada por los expertos: Buena 5. Opinión del Equipo de Estudio: sumamente buena, incluyendo el control de los repuestos. 6. Utilidad: sumamente alta: 83 ítems Relativamente alta: 13 ítems, baja: 4 ítems	Permanencia de los contrapartes que han recibido la transferencia tecnológica en el INTEL como instructores. <i>(Se ha cumplido.)</i>

Actividades Ejecución de las siguientes actividades por los contraparte asesorados por los expertos japoneses: 1. Preparar los materiales necesarios para el entrenamiento (materiales didácticos, plan de capacitación, libros de texto entre otros), a la par de establecer el sistema administrativo de los cursos como son las guías y el currículo. 2. Realizar el mantenimiento y operación de los equipos de entrenamiento.	Inversiones (Japón) Expertos de largo y corto plazo. Equipos Recepción de becarios Inversiones (Panamá) Contrapartes Costo local Infraestructura edilicia.	Inversiones (Japón) Expertos de largo plazo: 23, expertos de corto plazo: 6 (acumulado) Equipos: ¥ 4.900 millones Capacitación de contrapartes en Japón: 24 Inversiones (Panamá) Contrapartes: 88 Costo local: B. 1.438.000 Edificio, salas	Premisas 1. Permanencia de los contrapartes que hayan recibido la transferencia tecnológica en INTEL. 2. El sindicato no obstaculiza el Proyecto.
---	---	--	---

Fuente: Centro de Telecomunicación de Panamá, Informe de Evaluación Final del Proyecto (segunda evaluación)

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Aspectos de evaluación		Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación	
1. Relevancia		4	1. Coherencia con el plan nacional de desarrollo y las necesidades del país receptor: Se adecua al Plan de Desarrollo y política del país. 2. Idoneidad del Plan: Existen algunos aspectos que deban ser mejorados en la fase de planificación, por ejemplo, la determinación de la capacidad del país contraparte y duración del Proyecto. 3. Planificación participativa: La planificación se realizó en forma participativa. 4. Verificación de las externalidades que encaminan el objetivo del Proyecto al propósito último: Se ha verificado en general. 5. Inversión en la planificación: Se ha realizado considerables inversiones.	
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	4,5	1. Logro de los indicadores meta definidas en la MDP, etc.: Se ha logrado aunque la duración fue prorrogada. 2. Logro de los objetivos según los principales actores: La calificación es alta tanto por el lado japonés como por el lado panameño.	
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	4	Los resultados propuestos se vinculan directamente al objetivo del Proyecto, de modo que la contribución es alta.	
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	3	La contribución fue fuerte teniendo en cuenta que se realizaron las inversiones necesarias para el logro del objetivo del Proyecto.	
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3	Las inversiones ejecutadas constituyeron principalmente en el suministro de equipos necesarios para la formación de instructores. Estos contribuyeron directamente al logro de los resultados propuestos.	
4. Impacto	4-1 Manifestación de impactos	Propósito último y otros impactos	4	Se manifestaron suficientes impactos en el sentido de mejorar el servicio de transmisión.
		Impactos negativos	5	No se manifestaron impactos negativos.
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	3	La formación de técnicos de mando medio e instructores contribuyeron al mejoramiento de la calidad y conocimientos de los cursantes del Centro. La contribución fue relativamente importante debido a que los cursantes se dedican al mantenimiento del hardware para el “mejoramiento del servicio de telecomunicación”.	
5. Sostenibilidad		4	1. Sostenibilidad organizativa: Ya no existe el mismo organismo ejecutor, puesto que INTEL fue privatizado en 1996 (<i>Cable & Wireless</i>). 2. Sostenibilidad financiera: La política administrativa y financiera ha cambiado significativamente a partir de su privatización. 3. Sostenibilidad técnica: Los funcionarios técnicos permanecen en el INTEL aún después de su privatización contribuyendo en el aspecto técnico.	
Evaluación general			El plan fue en general relevante y aunque la duración fue prorrogada, la efectividad para el logro del objetivo fue alta. El Proyecto ha contribuido positivamente a la manifestación del impacto. En cuanto a la sostenibilidad, el INTEL fue privatizado luego de finalizar el Proyecto cambiando significativamente la política administrativa y financiera, de modo que no ha sido posible dar una calificación en cuanto al organismo ejecutor. Sin embargo, los funcionarios técnicos que han recibido el entrenamiento siguen contribuyendo al desarrollo tecnológico y la orientación, y además, teniendo en cuenta que el impacto seguirá manteniéndose en el futuro, se podría decir que sí cuenta con la sostenibilidad.	

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación		Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia		4	1. Comunicación entre los japoneses y panameños: Se entabló una relación de confianza y se mantuvieron reuniones periódicas. 2. Coordinación entre Japón y Panamá sobre los equipos: Aunque algunos equipos no se ajustaron a las especificaciones de Panamá, fue en general positiva. 3. Planificación de las actividades cotidianas: Se realizaron frecuentes revisiones y rectificaciones del plan entre los cursantes y expertos japoneses. 4. Monitoreo: Se realizó periódicamente el monitoreo.
2. Relevancia de las inversiones		4	1. Ejecución oportuna de la inversión: Fue oportuna. 2. Calidad de la inversión: La calidad fue adecuada pero algunos equipos no se ajustaron a las especificaciones de Panamá. 3. Cantidad de la inversión: Fue adecuada. 4. Número de expertos por cada contraparte: Fue adecuado.
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		3	1. Capacidad organizativa: Se observó la falta de conocimiento con relación a lo previsto antes del inicio del Proyecto pero la capacidad fue alta. 2. Situación financiera: Reciben un apoyo estable del Estado. 3. Estado de operación y mantenimiento de los equipos: Regular
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	-1	La huelga de los funcionarios y la recesión económica afectaron al logro del objetivo del Proyecto.
	A nivel del propósito último	0	No se observaron factores que favorezcan o desfavorezcan el desarrollo del Proyecto.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

<p>El organismo ejecutor fue privatizado después de finalizar el Proyecto. Sin embargo, debido a que se manifestaron los impactos previstos inicialmente, no sería justo calificar que el presente Proyecto no se ajusta a la AOD únicamente por el hecho de que el mismo fue privatizado. Se cree que en el futuro la privatización de las empresas seguirá siendo impulsada no sólo en Panamá sino en muchos otros países. Las sugerencias para atender estos casos son las siguientes.</p> <p>1. En el caso que el Proyecto beneficie a una extensa población o bien al estrato pobre, básicamente seguirá siendo objeto de la cooperación técnica sin importar el área.</p> <p>2. No obstante, se deberá dar menor prioridad como objeto de la cooperación cuando se trata de emprendimientos en el que exista un plan de privatización del organismo ejecutor, o cuando se trata de un proyecto de por sí plenamente rentable.</p>

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación final: En la página 16 del Informe de la Segunda Evaluación Final (observación: el presente Proyecto fue prorrogada por dos años), se menciona lo siguiente en cuanto a la coherencia con el plan rector.

“En Panamá se viene desarrollando la habilitación de las líneas digitales, instalación y ampliación de conmutadores digitales, instalación de equipos de radiocomunicación digital, ampliación de cables de fibra óptica y el fortalecimiento del servicio de radiocomunicación rural para impulsar la digitalización con miras a la expansión y desarrollo de la red de telecomunicación en el marco del plan de inversión para la infraestructura de telecomunicación iniciada en el 1991 con una duración de 5 años. El presente Proyecto se relaciona directamente con el Plan mencionado de modo que se ajusta suficientemente con el plan rector.

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

1) Importancia política del Proyecto: Tal como se ha mencionado en el apartado 1) del párrafo anterior, el presente Proyecto tiene como trasfondo el plan de inversión para la infraestructura de telecomunicación (con una duración de 5 años a partir del año 1991) llevado a cabo para impulsar la digitalización con miras a ampliar y desarrollar la red de telecomunicación. La asistencia fue solicitada con la justificación de que la expansión y desarrollo de la red de telecomunicación a través de la digitalización y la introducción de nuevas tecnologías son indispensables para el desarrollo del país. Por lo tanto, el presente Proyecto responde a las necesidades de Panamá. (Calificación: 4)

2) Identificación de los beneficiarios: El Informe de Evaluación Final menciona que el presente Proyecto partió de la premisa de que existía un número determinado de instructores y funcionarios que recibirán la capacitación y que estos serían beneficiarios directos; también se identificaron los beneficiarios indirectos que eran los usuarios de la red ampliada de comunicación y de las técnicas transferidas. Sin embargo, ésta premisa no fue mencionada en la fase de planificación. (Calificación: 3)

3) Selección del esquema: La selección de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto como esquema de cooperación ha sido calificada como adecuada debido a que la naturaleza de la asistencia requiere de inversiones en equipos y la transferencia tecnológica por parte

de los expertos. También los contrapartes califican que la selección ha sido sumamente adecuada. (Calificación: 5) (Evaluación final: 5)

- 4) Utilidad de la tecnología japonesa: La tecnología japonesa fue calificada como “sumamente útil” (calificación: 5) por los contrapartes panameños, y los expertos japoneses respondieron que los equipos suministrados han sido utilizados adecuadamente. (Evaluación final: 5)
 - 5) Traslado de esfuerzos la asistencia de otros donantes: Aunque el Banco de Desarrollo Interamericano (BID) estaba realizando un Proyecto Piloto sobre capacitación vocacional, no hubo calificación dada por lo contrapartes o comentarios sobre el traslado (Categoría: B).
- (2) Elaboración del plan
- 1) Claridad de los objetivos: El Equipo de Estudio preparó una MDP para la Evaluación Final junto con las principales personas involucradas en el Proyecto. En ella se menciona como objetivo: “la formación de técnicos de mando medio en operación y mantenimiento en la área de transmisión digital y transmisión por fibra óptica”. Por otro lado, el objetivo del Proyecto había sido definido en uno de sus informes “asegurar técnicos de mando medio y personal de mantenimiento y operación capaces de responder al desarrollo de la digitalización para la expansión y desarrollo de la red de telecomunicación en Panamá”. El objetivo ha sido claro en cierto modo pero no lo suficiente debido a que en el Informe de la Evaluación Final, no se establecieron los indicadores meta para el cumplimiento del objetivo del Proyecto según MDP. (Calificación: 3)
 - 2) Lógica de la MDP: La MDP elaborada durante la Evaluación Final ha sido estructurada con una relativa lógica. (Calificación: 4)
 - 3) Duración de la cooperación: Tanto los contrapartes como los expertos japoneses califican que la duración de 6 años ha sido sumamente adecuada (Calificación dada por los contrapartes y expertos japoneses: 5). Pese a la prórroga, la asistencia de 6 años fue apropiada (Evaluación final: 5)
 - 4) Calidad del Plan: La precisión del Plan pudo haber sido mejorada teniendo en cuenta que: el contenido de los cursos fue modificado debido a que el nivel de conocimiento de los contrapartes fue menor a lo esperado, fue necesario realizar la prórroga de la asistencia, hubo una demora en la inversión de los equipos y parte de ellos no pudieron ser utilizados a causa de que no se ajustaron a las especificaciones de Panamá (Calificación: 2).
 - 5) Plan de monitoreo y evaluación: El informe de la evaluación final del Proyecto hace referencia a un informe trimestral de donde se tomaron algunos indicadores y cifras. Esto sugiere que fueron realizados ciertos monitoreos. Sin embargo, en el informe del estudio

preliminar no se ha identificado un plan de monitoreo específico. (Calificación: 3)

- (3) Planificación participativa: De acuerdo con la encuesta realizada a los contrapartes, no se aplicó la metodología MCP en la planificación, pero el plan fue elaborado en modalidad participativa juntamente con el experto japonés empleando dos días en el trabajo. (Calificación: 4)
- (4) Verificación de las externalidades: Para que el objetivo del Proyecto converja en el propósito último, existían dos grandes condiciones que son: “la permanencia de los personales que recibieron la capacitación” y “que la situación financiera de INTEL (en aquel entonces) permita seguir invirtiendo en infraestructuras de telecomunicación” según la MDP para evaluación. En cuanto a la segunda condición, se deduce que existía en ese entonces un plan de inversión para la infraestructura relativamente factible aunque ésta no había sido mencionada en la MDP. (Calificación: 4)
- (5) Inversión en la planificación: De acuerdo con los contrapartes, se invirtieron suficiente tiempo y mano de obra en la planificación. (Calificación: 4)

1.3 Evaluación general: El presente Proyecto se ajusta a las necesidades de Panamá y también el plan fue en general relevante. Las externalidades habían sido verificadas en cierto modo, y relevancia del Proyecto fue alta. (Calificación: 4)

2. Efectividad

2.1 Logro del objetivo

- (1) Informe de la evaluación final: Tal como se ha mencionado anteriormente, el informe señala que surgió la necesidad de realizar una prórroga por el insuficiente logro obtenido a causa de la falta de conocimiento de los contrapartes y la huelga. En el segundo informe de la evaluación final correspondiente a la prórroga, se menciona que el objetivo inicial fue plenamente alcanzado.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Calificación dada por los contrapartes: La calificación dada por los contrapartes es sumamente alta (Calificación: 5). Los contrapartes citan como la razón que permitió alcanzar el objetivo, el hecho de que tanto la capacidad como las técnicas de los expertos japoneses respondieron plenamente a las necesidades de Panamá y que la selección de personal fue sumamente adecuada. También mencionaron que la prórroga ha permitido mayores avances en el entrenamiento llegando a superar la expectativa inicial. Además, los contrapartes comentaron que el presente Proyecto había sido considerado desde entonces un emprendimiento de mayor éxito reuniendo la atención del país, además de recibir visitas de las autoridades del gobierno (como el presidente). Panamá tiene la

intención de hacer del Centro de Capacitación en Telecomunicaciones, un centro de entrenamiento de importancia regional recibiendo cursantes de otros países.

- 2) Calificación dada por los expertos japoneses: La calificación dada por los expertos japoneses es igualmente alta (calificación: 4), mencionando como razón el hecho de que se estableció el sistema de entrenamiento del país contraparte y se mantuvo una relación de confianza con los contrapartes.
 - 3) Calificación dada por este Equipo de Estudio: Es difícil efectuar una evaluación correcta puesto que los indicadores meta no han sido claros, pero a juzgar de las opiniones arriba mencionadas, la efectividad fue alta. (Calificación: 4)
 - 4) Factores externos: No hubo problema alguno en la permanencia de los contrapartes. Sin embargo, la huelga de los funcionarios y la recesión económica afectaron negativamente al Proyecto (Calificación: -1).
- (3) Evaluación final: Al considerar integralmente lo anterior se concluye que el grado de cumplimiento del objetivo inicial del Proyecto fue prácticamente alto a través de la asistencia de seis años, incluyendo dos años de prórroga. (Calificación: 4,5)
- 2.2 Contribución de los resultados propuestos en el logro de los objetivos del Proyecto: La contribución fue amplia debido a que el Proyecto fue estructurada de manera que los resultados propuestos contribuyan directamente al objetivo del Proyecto. (Calificación: 4)

3. Eficiencia

- 3.1 Informe de la evaluación final: Los informes de la evaluación final (primera y segunda) no incluyen un apartado exclusivo sobre la “eficiencia” debido a que anteriormente la evaluación había sido realizada bajo un método que se difiere de la “evaluación sobre cinco dimensiones”.
- 3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: El objetivo inicial del Proyecto fue prácticamente logrado. En cuanto a la utilidad efectiva de las inversiones, la cantidad de los equipos fue adecuada y los mismos fueron eficazmente utilizados. Pero por otra parte, surgieron problemas como ser la prórroga del período de cooperación debido al insuficiente logro obtenido a causa de la falta de conocimiento de los contrapartes y la huelga, la demora en el suministro de equipos, y por último, el inconveniente de que algunos modelos no se ajustaron a las especificaciones de Panamá. Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la eficiencia, en general, ha sido moderada. (Calificación: 3)
 - (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Los resultados

propuestos también fueron prácticamente logrados a través de la asistencia (incluyendo la fase de prórroga). Por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos también ha sido calificada como moderada por la misma razón arriba expuesta. (Calificación: 3)

(3) Relevancia de las inversiones

1) Ejecución oportuna de la inversión: Los contrapartes respondieron que las inversiones fueron ejecutadas oportunamente (calificación: 4 para el envío de los expertos, recepción de becarios y suministro de equipos). Igualmente, los expertos japoneses respondieron que fue sumamente oportuno (calificación: 5 para la recepción de becarios y el suministro de equipos).

2) Calidad de la inversión: Los contrapartes encuestados respondieron que los expertos tenían un alto nivel de conocimientos y aprendieron rápidamente el español, lo cual les permitió aprender mucho de ellos (calificación: 4 sobre el nivel de conocimiento del idioma y 5 sobre la capacidad). La calidad de la recepción de becarios (calificación: 4) y de los equipos (calificación: 5) ha sido igualmente adecuada. De acuerdo con los expertos, la calidad de los contrapartes ha sido regular (calificación: 3) y la calidad de los equipos fue sumamente adecuada (calificación: 5).

3) Cantidad de la inversión: Los contrapartes respondieron que tanto el número de los expertos (largo y corto plazo y especialidad) como la cantidad de los equipos fueron sumamente adecuados (calificación: 5). Igualmente, los expertos respondieron que el número de contrapartes fue sumamente adecuado (calificación: 5) y la cantidad de equipos fue adecuada (Calificación: 4).

(4) Evaluación final

1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: Al considerar integralmente lo anterior, la eficiencia ha sido calificada como moderada. (Calificación: 3)

2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Al considerar integralmente lo anterior, la eficiencia ha sido calificada como moderada. (Calificación: 3)

3) Relevancia de las inversiones: La relevancia fue alta considerando los resultados de la encuesta y la entrevista. (Calificación: 4)

4. Impacto

4.1 Manifestación del propósito último e impactos negativos

(1) Informe de Evaluación Final: En el informe de la evaluación final realizada luego de la

prórroga (segunda evaluación) se menciona lo siguiente.

“La implementación del presente Proyecto ha dado como resultado tres impactos significativos: a) Se ha realizado la transferencia tecnológica referente a la formación de recursos humanos en la área de transmisión digital y transmisión por fibra óptica, y con el enriquecimiento de la infraestructura y equipo se ha establecido el sistema de entrenamiento de la área en cuestión, 2) Como resultado, numerosos técnicos completaron el curso de entrenamiento llevado a cabo en el Centro de Capacitación en Telecomunicaciones mejorando sus respectivas capacidades técnicas. 3) Aquellos técnicos que completaron el entrenamiento, contribuyeron enormemente a la ejecución del plan de ampliación de la red de telecomunicaciones de INTEL mejorando de ésta manera el servicio de telecomunicación de Panamá”.

“Además, los técnicos que han cursado el entrenamiento, se dedican a la orientación y formación no sólo del personal directamente involucrado en el proyecto sino también a los demás funcionarios de la institución”.

Sin embargo, esencialmente se denomina un “impacto” a la influencia del Proyecto que se manifiesta a mediano y largo plazo, es decir es el propósito último, y en este sentido, lo mencionado anteriormente corresponde al “objetivo del Proyecto” o “resultados propuestos”.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Calificación dada por los contrapartes

Propósito último y otros impactos: Los contrapartes califican que se ha logrado un impacto considerable (calificación: 4) citando el hecho de que los técnicos que completaron el entrenamiento, contribuyen enormemente al desarrollo y creación de redes tanto en el INTEL como en la empresa privatizada.

Impactos negativos: Los contrapartes han respondido que no se manifestaron impactos negativos. (Calificación: 5)

2) Calificación dada por el Equipo de Estudio

Propósito último y otros impactos: De acuerdo con la entrevista realizada a los ex contrapartes, en general, el impacto fue alto. Fueron mencionados los siguientes impactos manifestados en relación con el propósito último. También el Centro recibe cursantes de otros países, cumpliendo gradualmente el papel de centro de capacitación en telecomunicaciones de importancia regional (Calificación: 4)

- La tasa de digitalización de radiocomunicación es de 100% tanto en la telefonía fija como móvil.
- Con relación a la capacidad de conexión de conmutador:
 - a. El número total de líneas es de aproximadamente 600.000 de los cuales 380.000 corresponden a la línea activa.

b. El número total de cliente de la telefonía móvil alcanzan los 250.000.

Impactos negativos: No se ha detectado ningún impacto negativo. (Calificación: 5)

3) Factores externos: No se observaron factores positivos ni negativos de particular importancia. (Calificación: 0)

(3) Evaluación final

1) Propósito último y otros impactos: Al considerar integralmente lo anterior se concluye que el impacto manifestados es importante. (Calificación: 4)

2) Impactos negativos: No se ha detectado ningún impacto que pueda ser considerado como negativo. (Calificación: 5).

4.2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto: La formación de técnicos de mando medio e instructores contribuyeron al mejoramiento de la calidad y conocimiento de los cursantes del Centro. La contribución es relativamente mayor debido a que los cursantes se dedican al mantenimiento y ordenamiento del hardware como funcionarios para el “mejoramiento del servicio de telecomunicación” que es el propósito último (Calificación: 3).

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Proyecto: El informe de la segunda evaluación final afirmaba que en el curso de 1996, año en que fue finalizado el Proyecto, se iba a realizar la “privatización” en la que las acciones iban a ser repartidas entre el sector privado y público en porcentajes iguales de 49% (y el 2% restante pasaba a formar el fondo de los empleados). El mismo documento no hacía mención detallada sobre la sostenibilidad pero comentaba que el personal entrenado a través de este Proyecto tenía un alto nivel de conocimientos técnicos que podía influenciar al futuro de la empresa, y que un determinado número de estas personas entrenadas permanecería en el Centro mientras no haya una drástica racionalización administrativa. En cuanto a la sostenibilidad financiera mencionaba que ésta dependía de la política administrativa adoptada por la empresa luego de la privatización.

En la realidad, el Gobierno de Panamá aprobó una serie de leyes en 1995 para vender el 49% de las acciones al sector privado y en el mes de mayo de 1997, la empresa inglesa *Cable and Wireless*, con 70 bases en todo el mundo, ha comprado el 49% de las acciones modificando el nombre del Instituto a la de la empresa.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por los contrapartes

1) Sostenibilidad organizativa: La calificación dada por los contrapartes ha sido baja porque INTEL fue disuelto con la privatización (calificación: 1). El número del personal se redujo: en el año 2000 el número de funcionarios, que en un momento llegó a los 4.500,

fue reducido a 3.500, de los cuales el 95% correspondieron al personal administrativo. También fueron despedidos 9 de los 10 empleados administrativos capacitados en este Proyecto.

- 2) Sostenibilidad financiera: Es imposible dar una calificación debido a que fue privatizado.
- 3) Sostenibilidad técnica: Los contrapartes respondieron que las técnicas transferidas permanecen y se conservan, debido a que muchos de los funcionarios técnicos que recibieron la capacitación permanecen en la empresa aún luego de la reducción de personal y ocupan puestos importantes en *Cables and Wireless*.

(2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

- 1) Sostenibilidad organizativa: No se consideró pertinente realizar la evaluación debido a que fue privatizada pero parte de los cursos de entrenamiento y capacitación siguen desarrollándose. Sin embargo, se han incorporado capacitaciones para introducir técnicas aún más modernas que las desarrolladas durante Proyecto, de tal manera que las instalaciones de capacitación sufrieron modificaciones tomando una forma distinta a la que se había proyectado en el Proyecto.
- 2) Sostenibilidad financiera: No se consideró pertinente realizar la evaluación debido a que el organismo ejecutor ha sido privatizado.
- 3) Sostenibilidad técnica: Hay un determinado grado de sostenibilidad técnica, puesto que la mayoría del personal técnico permanece en la empresa *Cable and Wireless* y sigue cumpliendo funciones importantes en la innovación y asesoría técnica.

- (3) Evaluación final: No se consideró pertinente realizar la evaluación convencional sobre la sostenibilidad como organismo ejecutor del Proyecto después de que éste fue sometido a una gran reforma organizativa y administrativa (privatización). Sin embargo, se considera haberse logrado una determinada sostenibilidad del Proyecto (por ejemplo, la sostenibilidad del impacto hacia el futuro) al ser absorbido por una empresa privada estable. (Calificación: 4)

Informaciones complementarias: Lecciones obtenidas de la evaluación

El organismo ejecutor fue privatizado después de finalizar el Proyecto. Sin embargo, debido a que se manifestaron los impactos previstos inicialmente, no sería justo calificar que el presente Proyecto no se ajusta a la AOD únicamente por el hecho de que el mismo fue privatizado. Se cree que en el futuro la privatización de las empresas seguirá siendo impulsada no sólo en Panamá sino en muchos otros países. Las sugerencias para atender estos casos son las siguientes.

- 1) En el caso que el Proyecto beneficie a una extensa población o bien al estrato pobre, básicamente seguirá siendo objeto de la cooperación técnica sin importar el área.
- 2) No obstante, se deberá dar menor prioridad como objeto de la cooperación cuando se trata de emprendimientos en el que exista un plan de privatización del organismo ejecutor, o cuando se

trata de un proyecto de por sí plenamente rentable.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Cooperación Técnica Tipo Proyecto
2. Sector	Conservación ambiental
3. Proyecto	Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)
4. Sitio del Proyecto	Río Ato
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	Panamá registra una reducción de los recursos forestales debido a la tala excesiva y la quema de campo indiscriminada la cual ha originado una aprensión por el agravamiento de las tierras, el agotamiento de los recursos forestales y los problemas que podrían afectar al medio ambiente y al Canal. El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), quien es el organismo que tiene a su cargo el manejo de los recursos forestales, ante la falta de personales y fondos necesarios para promover la forestación y la protección de los bosques, ha creado el de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (CEMARE) para llevar a cabo la educación sobre la protección y el uso sostenible de la naturaleza, principalmente los bosques, y difundir la reforestación a través del manejo forestal comunitario a las autoridades gubernamentales incluyendo a los funcionarios del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), solicitando al Gobierno de Japón el desarrollo de las técnicas de conservación de bosques y el acondicionadores de las infraestructuras para los cursos de capacitación y entrenamiento a llevarse a cabo en dicho Centro. El Gobierno de Japón ha reconocido dicha necesidad luego de varios estudios exhaustivos, realizando a partir del año 1994 el Proyecto que tiene por objetivo el mejoramiento de las técnicas de conservación forestal.
6. Organismo ejecutor es de Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). No obstante el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) fue el organismo ejecutor hasta el año 1998.
7. Período de cooperación	Abril de 1994 al septiembre de 2002 (6.5 años incluyendo la prórroga de 1 año y medio).

[MDP para evaluación] Nota: Los datos abajo presentadas han sido extraídos de los informes existentes, salvo los ítems con letras itálicas que fueron definidos por el Equipo de Estudio con base en las informaciones entregadas y los resultados del estudio efectuado, etc.

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
<p>Propósito último</p> <p>Promover la extensión de técnicas por el personal de ANAM capacitado en CEMARE con el fin de reconvertir las actividades agrícolas y forestales tradicionales (basadas en pastoreo extensivo y quema) a un esquema más sostenible, y forestar una zona extensa para recuperar los bosques.</p>	<p>Superficie forestada en 2005; superficie agroforestal; nuevos cultivos introducidos; superficie de bosques naturales manejados</p>	<p>1. La superficie anual reforestada en el año 2000 fue de 39,1km² registrando un aumento de 2,7 veces a la del año 1992 que fue de 14,1km² (no obstante se menciona que el manejo forestal comunitario no representa una parte considerable de la misma).</p> <p>2. Se desconocen los detalles con respecto a otros indicadores.</p>	<p>1. Que se mantenga la política de conservación de bosques del Gobierno. (Se ha cumplido).</p> <p>2. Que no haya grandes cambios en las condiciones sociales como el aumento o la migración acelerada de la población. (A mediados del año 1990, se ha tenido un creciente retorno poblacional de la zona urbana a la zona rural).</p>
<p>Objetivo del Proyecto</p> <p>La ANAM establecerá una base que permita desarrollar y demostrar técnicas adecuadas sobre los viveros, forestación, agroforestería y manejo de bosques naturales en el CEMARE para contribuir a la conservación y recuperación de los bosques, además de capacitar al personal, incluyendo los funcionarios de la ANAM, con el objetivo de difundir y orientar eficazmente dichas técnicas a los pobladores locales.</p>	<p>1. Número de personas capacitadas</p> <p>2. Grado de aprendizaje de las personas capacitadas.</p> <p>3. % de capacitación del personal de ANAM</p>	<p>1. Más de 1157 personas participaron en los cursos de capacitación y prácticamente todos los funcionarios técnicos de ANAM participaron por lo menos una vez a dichos cursos.</p> <p>2. Se han desarrollado temáticas y deliberaciones a fin de verificar el grado de aprendizaje en todos los cursos, pudiéndose constatar una aprendizaje mayor al 75%.</p> <p>3. Durante el monitoreo todos los encuestados han manifestado haberse logrado los resultados propuestos y el 94% de los mismos han respondido estar utilizando las técnicas y conocimientos adquiridos a través de la capacitación.</p>	<p>1. Establecer las estructuras y sistemas administrativos referentes a la educación comunitaria y a la extensión de técnicas dirigidas a los pobladores locales. (Se disminuyó la participación de personas involucradas a la actividad forestal desde que INRENARE ha pasado a ser ANAM en el 1998).</p> <p>2. Participación intensiva de los pobladores locales en el manejo forestal comunitario apoyados por las ONGs.</p> <p>3. Permanencia de los contrapartes en el CEMARE u otros organismos relacionados a la conservación de los bosques. (Actualmente muchos de los funcionarios permanecen en la ANAM).</p> <p>4. Permanencia de las personas que fueron capacitadas en los organismos relacionados a la conservación de bosques.</p>
<p>Resultados propuestos</p> <p>1. Dotación de las instalaciones, infraestructuras y equipos de CEMARE, necesarios para la ejecución sostenible de la</p>	<p>1. Estado de uso de las instalaciones y equipos.</p> <p>2. Preparación de programas de capacitación y materiales</p>	<p>1. Se implementaron las instalaciones, infraestructuras y los equipos para la capacitación, los cuales están siendo</p>	

<p>capacitación.</p> <p>2. Dotación de programas adecuados y materiales didácticos eficientes de capacitación en las cuatro áreas: vivero, forestación, agroforestería y manejo de bosques naturales.</p> <p>3. Adquisición de la capacidad necesaria por CEMARE para la ejecución y administración de una capacitación sostenible.</p> <p>4. Preparación de las parcelas demostrativas y las instalaciones adecuadas en las cuatro áreas arriba mencionadas.</p> <p>5. Desarrollo de técnicas eficientes en las cuatro áreas arriba mencionadas.</p>	<p>didácticos por cada área.</p> <p>3. Número de capacitaciones realizadas y estado en que se encuentra la administración de los cursos.</p> <p>4. Preparativos de las parcelas demostrativas e instalaciones por área.</p> <p>5. Avances en el desarrollo de las técnicas por área.</p>	<p>aprovechados en los cursos de capacitación.</p> <p>2. Se prepararon los programas de capacitación y materiales didácticos y se elaboran las normas de capacitación en todas las áreas.</p> <p>3. Se realizaron 75 cursos de capacitación con una participación de 1.157 personas hasta el año 1999.</p> <p>4. Se prepararon 52 parcelas demostrativas e instalaciones en las cuatro áreas.</p> <p>5. Se programaron y realizaron ensayos y pruebas en 52 temas en las cuatro áreas lográndose obtener informaciones útiles.</p>	
<p>Actividades</p> <p>Ejecución de las actividades para el cumplimiento de los resultados propuestos mencionados arriba, del 1 al 5.</p>	<p>Inversiones (Japón)</p> <p>1. Expertos de largo plazo.</p> <p>2. Expertos de corto plazo: De acuerdo con la necesidad</p> <p>3. Recepción de becarios: De acuerdo con la necesidad.</p> <p>4. Suministro de equipos:</p> <p>5. Gastos locales</p> <p>Inversiones (Panamá)</p> <p>1. Provisión de terreno e infraestructura edilicia.</p> <p>2. Asignación de contrapartes y personal pertinente.</p> <p>3. Desembolso del presupuesto local.</p>	<p>Inversiones (Japón)</p> <p>1. Expertos de largo plazo: 10</p> <p>2. Expertos de corto plazo: 13</p> <p>3. Recepción de becarios: 14</p> <p>4. Suministro de equipos: aprox. ¥ 156 millones</p> <p>5. Gastos locales (costo de infraestructura modelo): US\$ 434.908</p> <p>Inversiones (Panamá)</p> <p>1. Terreno, infraestructura delicia.</p> <p>2. Gastos de administración y construcción: US\$ 1.608.000</p> <p>3. Disposición de contrapartes: 12 (en el momento de la finalización)</p>	<p>Permanencia de los contrapartes en el CEMARE.</p> <p>Premisas</p> <p>1. Que el Gobierno de Panamá asegure el presupuesto necesario para la ejecución del Proyecto.</p> <p>2. Contar con la cooperación de los organismos gubernamentales involucrados.</p>

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación	
1. Relevancia		4	<ol style="list-style-type: none"> Coherencia con el Plan de Desarrollo Nacional y las necesidades del país receptor: Fue un Proyecto que tuvo a cargo la formación de personales para implementar el Plan Forestal Nacional elaborada en el año 1990. Idoneidad del plan: No se detectaron problemas en la relevancia del esquema, período de cooperación y contenido de las inversiones. Planificación participativa: Aunque la planificación no ha sido participativa, participaron casi todos los contrapartes en la revisión de la MDP durante la evaluación intermedia. Verificación de las externalidades que encaminan el cumplimiento del objetivo del Proyecto al cumplimiento del propósito último: Se verificaron los factores externos para alcanzar el propósito último y también la alta probabilidad de alcanzar. Inversión en la planificación: Se invirtieron suficiente tiempo y mano de obra en la planificación puesto que se ha realizado previamente tres estudios de corto plazo y un estudio de largo plazo (sin embargo, algunos informantes indican que el período de preparativo ha sido excesivamente largo ya que han transcurrido 4 años y medio desde la solicitud hasta la ejecución del Proyecto). 	
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	4	<ol style="list-style-type: none"> Logro de los indicadores meta para el cumplimiento del objetivo especificados en MDP: Como resultado de la revisión respecto al contenido de la evaluación al finalizar el Proyecto, se considera que el nivel del objetivo establecido inicialmente fue adecuado y que dicho objetivo ha sido alcanzado en términos generales. Logro del objetivo según la percepción de los actores involucrados: Los contrapartes se sienten satisfechos mientras que los expertos japoneses consideran que tanto la calidad como la cantidad de los cursos no alcanzaron el nivel previsto inicialmente. En resumen, se considera que grado de cumplimiento del objetivo ha sido relativamente alto. 	
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	4	Los resultados propuestos se vinculan directamente con el objetivo del Proyecto, y por lo tanto la contribución ha sido calificada como relativamente grande.	
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	3,5	Aunque el objetivo fue prácticamente alcanzado, el problema reside en que la inversión no fue ejecutada oportunamente (preparativos de las instalaciones a cargo de la contraparte panameña). La calidad y cantidad de la inversión han sido relativamente adecuadas.	
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3,5	Si bien los resultados propuestos fueron prácticamente alcanzados, la ejecución de las inversiones en función de las instalaciones y equipos no ha sido oportuna. La calidad y cantidad de las inversiones han sido relativamente adecuadas.	
4. Impacto	4-1 Manifestación de impactos	Propósito último y otros impactos	3,5	El propósito último, que consistió en promover la extensión de técnicas para abandonar las prácticas agrícolas tradicionales como la quema para adoptar modalidades más sostenibles, se manifiesta sólo relativamente en la zona de influencia del Proyecto Piloto.
		Impactos negativos	5	No se han percibido impactos negativos en particular.
	4-2 Contribución del Proyecto en la manifestación del impacto	3	No se realizaron seguimientos sistemáticos de las actividades de extensión desempeñados por el personal capacitado. No obstante, se ha tenido un aumento sustancial de la superficie reforestada. En conclusión, se considera que las técnicas desarrolladas a través del Proyecto también contribuyeron a la manifestación del impacto.	
5. Sostenibilidad		3,5	<ol style="list-style-type: none"> Sostenibilidad organizativa: CEMARE continúa realizando la capacitación a un nivel similar al momento de la conclusión del Proyecto. Además, se sumaron los cursos de capacitaciones ajenas a la conservación de bosques por la política de ANAM. Sostenibilidad financiera: CEMARE recupera los gastos mediante la venta de plántones, pero aún así no es financieramente autosuficiente. Sin embargo, cuenta con un presupuesto estable asignado por el Gobierno. Sostenibilidad técnica: No se han elaborado materiales didácticos luego de que los expertos japoneses hayan dejado el Proyecto. En cuanto a la conservación y funcionamiento de los equipos, las mismas se realizan de manera autosuficiente con excepción de algunos pocos equipos. 	
Evaluación general			La relevancia del Proyecto ha sido alta, así también la efectividad debido al fuerte compromiso por parte del Gobierno de Panamá y al esfuerzo de los expertos japoneses. Sin embargo, no se ha manifestado el impacto esperado debido a que el organismo ejecutor fue sometido al proceso de reestructuración. La sostenibilidad ha sido garantizada con excepción del aspecto financiero.	

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación		Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia		4	<ol style="list-style-type: none"> Comunicación entre los japoneses y panameños: Se ha mantenido una reunión semanal oficial además de intercambio de opiniones diarias en cada una de las áreas. Coordinaciones sobre los equipos entre el lado japonés y el lado panameño: Aunque los equipos fueron sometidos a un análisis bastante detallado donde participaron ambas partes, se han percibido ciertos problemas como la selección de algunas que no tienen representantes en Panamá. Planificación de las actividades cotidianas: Las actividades fueron ejecutadas con base en un plan anual de acción elaborado conjuntamente entre ambas partes. Monitoreo: Se ha programado y llevado a cabo monitoreos trimestrales.
2. Relevancia de las inversiones		3,5	<ol style="list-style-type: none"> Ejecución oportuna de la inversión: La construcción del Centro se ha demorado un año y ocho meses más de lo previsto, por lo que los expertos japoneses enviados al sitio tuvieron que esperar la finalización de las obras. Además, otro problema producido fue que los equipos no contaron con un lugar seguro para su almacenaje. No obstante, se considera que el envío de los expertos, despacho de los equipos y la capacitación fueron realizados oportunamente. Calidad de la inversión: Se considera que fue adecuada en términos generales con excepción de 1 nivel de conocimiento del idioma de los expertos japoneses. Cantidad de la inversión: Se considera que en general el número de expertos/contrapartes, cantidad de equipos y capacitación fueron adecuados. Número de expertos por cada contraparte: Según los expertos japoneses fueron asignados dos o tres contrapartes del área correspondiente por cada experto, lo cual ha sido un número adecuado, pero se considera que hubo una falta de contrapartes al inicio del Proyecto.
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		3,5	<ol style="list-style-type: none"> Capacidad organizativa: Según la opinión de los expertos japoneses, la capacidad organizativa de CEMARE es alta, pero aún no se ha llegado a tal nivel que sea capaz de desarrollar independientemente los materiales didácticos. Situación financiera: CEMARE no cuenta con el presupuesto para adquirir equipos, pero sí para dar mantenimiento adecuado a las instalaciones y equipos. Estado de operación y mantenimiento de los equipos: CEMARE cuenta con un sistema de operación y mantenimiento de los equipos.
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	-1	El hecho de que INRENARE haya sido reestructurada a ANAM, hizo que el mismo pase a ser de un organismo ejecutor de la conservación forestal a un organismo coordinador del medio ambiente en general, lo que provocó la disminución de cursos de capacitaciones relacionadas a la conservación de bosques.
	A nivel de propósito último	-1	Resultó algo difícil continuar la extensión técnica por el cambio mencionado de la organización.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

El fuerte compromiso del Gobierno de Panamá constituye un factor que contribuyó a que el presente Proyecto manifestara una gran efectividad. El Gobierno de Panamá ha sistematizado los desafíos para dar cumplimiento al Plan Forestal oficializado y había decidido crear CEMARE como una parte integral de dichos esfuerzos. Luego de gestionar la coordinación necesaria de la cooperación entre los diferentes donantes, el Gobierno de Panamá solicitó al Gobierno de Japón la cooperación en la formación de recursos humanos en el CEMARE. Todo este proceso ha ayudado enormemente a lograr un resultado positivo en la implementación del presente Proyecto. Por otro lado, si bien es cierto que el propósito último del Proyecto había sido la extensión técnica, su metodología no había sido programado inicialmente, y recién se definió durante la ejecución del proyecto piloto casi en la etapa final de este Proyecto. Como consecuencia, el impacto manifestado ha sido muy reducido. De haberse realizado una coordinación temprana entre las unidades de trabajo para la extensión (los expertos japoneses sugieren el aprovechamiento de las ONGs locales y los voluntarios JOVC en el caso que los organismos locales no puedan emprender esta tarea por sí solos) y la capacitación de los funcionarios, hubiera logrado mayores impactos.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Cooperación Técnica Tipo Proyecto]

Proyecto: Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación final del Proyecto: En el mes de noviembre de 1998 se ha realizado la evaluación final cuyo informe afirma: “Resulta sumamente relevante el que el Gobierno de Panamá haya enfocado la formación de recursos humanos que constituye la clave para impulsar intensivamente la adecuación del uso de tierra y las actividades de forestación”. Es cierto que la relación entre el objetivo del Proyecto (desarrollo tecnológico) y los resultados propuestos (capacitación) no había sido definida claramente al inicio, y el documento mencionado señala que “durante la evaluación intermedia ha quedado claro que el objetivo estaba en establecer el cimiento de la capacitación para formar los recursos humanos para extender las técnicas adecuadas.”

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

1) Importancia política del Proyecto: Panamá había elaborado en 1990 el Plan Forestal Nacional a través del apoyo técnico de la FAO. Sin embargo, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), organismo administrador de los recursos forestales, no contaba con suficientes recursos humanos para impulsar la forestación y la protección de los bosques. El Gobierno de Panamá había decidido construir a su propio costo el Centro de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (CEMARE) y solicitó al Gobierno del Japón la cooperación técnica para este Centro, después de gestionar la coordinación necesaria de la cooperación entre los diferentes donantes. Esta temática había sido considerada como uno de los desafíos más prioritarios para el Gobierno de Panamá. (Calificación: 5)

2) Identificación de los beneficiarios: Aunque no se había definido claramente el grupo beneficiario al inicio del presente Proyecto, la evaluación intermedia identificó como los beneficiarios directos a 1200 funcionarios del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM) y de otras instituciones relevantes que se harían cargo de extender técnicas en el manejo forestal comunitario a los agricultores que estaban realizando las quemas de los campos. (Calificación: 3)

3) Selección del esquema: Según el organismo de contraparte la selección de la

Cooperación Técnica Tipo Proyecto de entre las diferentes opciones que ofrece JICA, ha sido sumamente adecuada. (Calificación: 5)

- 4) Utilidad de la tecnología japonesa: Según el organismo de contraparte, la tecnología japonesa ha sido sumamente útil. (Calificación: 5)
 - 5) Traslado de esfuerzos con la asistencia de otros donantes: No hubo traslado con los demás donantes en cuanto a la formación de recursos humanos en el CEMARE. (Calificación: A)
- (2) Elaboración del plan
- 1) Claridad de los objetivos: Al inicio del Proyecto la relación entre los resultados propuestos y el objetivo del Proyecto y el contenido del objetivo del Proyecto no fueron muy específicos. Durante la evaluación intermedia se ha definido el esquema del Proyecto y elaborado la MDP correspondiente, además de haberse elaborado la MDP de evaluación al finalizar el Proyecto. Sin embargo, aún así, los indicadores meta para medir el cumplimiento del objetivo del Proyecto quedaron claros. No obstante, se cree que tanto el organismo de contraparte como los expertos japoneses compartían la idea de que “prácticamente todos los funcionarios del INRENARE debían participar por lo menos una vez a la capacitación sobre la conservación de bosques”. (Calificación: 3)
 - 2) Lógica de la MDP: No se ha preparado la MDP correspondiente al inicio del Proyecto. La MDP preparada en la evaluación intermedia y evaluación final ha mantenido un determinado nivel de lógica. Sin embargo, los resultados propuestos en la MDP modificada en la etapa final del Proyecto estaban agrupados en “suministro de instalaciones y equipos”, “desarrollo de programas de capacitación y de materiales didácticos en las cuatro principales áreas (vivero, forestación, agroforestería y manejo de bosques naturales)”, “fortalecimiento institucional de CEMARE”, “fortalecimiento de las parcelas demostrativas” y “fortalecimiento de los estudios e investigaciones”, pero en la práctica, las actividades fueron desarrolladas en las cuatro áreas mencionadas, lo que nos induce a pensar que no ha habido una coherencia en el planteamiento de la MDP. Además, ésta tampoco había definido los indicadores meta para medir el cumplimiento del objetivo. (Clasificación: 3)
 - 3) Duración de la cooperación: Según el organismo de contraparte, el período que consistió en seis años y medio incluyendo la prórroga fue adecuado. Sin embargo, algunos informantes indicaron que dicho período debió ser programado desde el inicio. (Calificación: 4,5)
 - 4) Calidad del Plan: Se ha elaborado el plan anual y el plan anual según áreas relativamente detallado (en las cuatro áreas mencionadas). (Calificación: 4)
 - 5) Plan de monitoreo y evaluación: La MDP incluía el ítem correspondiente al monitoreo

pero sin especificar la metodología. (Calificación: 3)

- (3) Planificación participativa: Al inicio del Proyecto el plan ha sido elaborado a través de las entrevistas realizadas a los principales actores involucrados. Durante la evaluación intermedia, la MDP fue elaborada sobre la base de las deliberaciones sostenidas con casi todos los contrapartes (Calificación: 3,5)
- (4) Verificación de las externalidades: Se identificaron las siguientes externalidades para lograr el propósito último: el establecimiento del sistema de educación y extensión de técnicas dirigidas a los pobladores locales; la participación de los pobladores locales al manejo forestal comunitario apoyados por las ONGs; y la permanencia de los contrapartes y las personas capacitados en la respectiva institución. (Calificación: 4)
- (5) Inversiones para la planificación: Según el organismo de contraparte, se invirtieron suficiente tiempo y mano de obra en la planificación. (Por otro lado, algunos señalaron que el tiempo destinado a los preparativos ha sido excesivamente largo puesto que han transcurrido cuatro años y medio desde la presentación de la solicitud hasta la ejecución del Proyecto). (Calificación: 5)

1.3 Calificación general: Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la relevancia del presente Proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación; 4)

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

- (1) Informe de evaluación final del Proyecto: La evaluación al momento de finalizar indica que “aunque el desarrollo tecnológico ha sufrido un atraso en cuanto a la recapitulación de los resultados de las investigaciones realizadas y su correspondiente retroalimentación a los materiales didácticos debido a que hubo un contratiempo en el inicio de las actividades, se han obtenido los resultados propuestos. Estos incluyen resultados estructurales y no estructurales, como son la preparación de parcelas demostrativas e instalaciones para el estudio, investigación y demostración; desarrollo de las infraestructuras, programas y textos para la capacitación; formación de instructores y acondicionadores del sistema administrativo para la realización de los cursos de capacitación, entre otros. Como resultado, se concluye que se estableció el sistema de capacitación en CEMARE y que el objetivo del Proyecto, que consiste en fundar el cimiento para la formación de recursos humanos en las áreas correspondientes, fue debidamente alcanzado”.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Calificación dada por los contrapartes: Prácticamente todos los funcionarios de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) (anteriormente funcionarios de INRENARE)

han completado por lo menos una vez la capacitación en el área de conservación, y consideran que el grado de cumplimiento ha sido de 90%. (Calificación: 4)

2) Calificación dada por los expertos japoneses: La cantidad de cursos de capacitación ha alcanzado el objetivo establecido inicialmente. Pero la calidad y cantidad de cada curso fue inferior a lo previsto, de modo que consideran que el grado de cumplimiento ha sido de 80%. (Calificación: 3)

3) Calificación dada por este Equipo de Estudio: Los funcionarios técnicos de la Autoridad Nacional del Ambiente han sido capacitados por lo menos una vez en el CEMARE y algunos de ellos han participado varias veces según el cargo que ocupan. El plan de estudio y materiales didácticos utilizados fueron preparados a través del Proyecto, por lo que se considera que el grado de cumplimiento del objetivo del Proyecto fue relativamente alto. (Calificación: 4)

4) Factores externos: La reestructuración de INRENARE a ANAM en el año 1998, hizo que el mismo pase a ser de un organismo ejecutor de la conservación de bosques a un organismo coordinador del medio ambiente en general, lo que provocó la disminución de cursos de capacitaciones relacionadas a la conservación de bosques dirigidos a los funcionarios. (Calificación: 1)

(3) Evaluación final: Al inicio del Proyecto, no se había definido claramente los indicadores meta para medir el logro del objetivo. Sin embargo, luego de hacer una revisión del contenido de la evaluación final, se concluyó que la definición del nivel de objetivo (de fundar el cimiento para la capacitación destinados a todos los funcionarios de ANAM sobre la conservación de bosques) había sido relevante, y se considera que el objetivo ha sido cumplido en gran medida en términos del fortalecimiento institucional y de la tasa de capacitación del personal de ANAM. (Calificación: 4)

2.2 Contribución de los resultados propuestos en el logro de los objetivos del Proyecto: El cumplimiento de los resultados propuestos se vincula directamente con el objetivo del Proyecto, y por lo tanto, se concluye que su contribución fue importante. (Calificación: 4).

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Proyecto: El Informe de evaluación final del Proyecto afirma que: “A pesar de que el Proyecto se atrasó aproximadamente dos años para ser iniciado, se han logrado los resultados propuestos (estructurales y no estructurales) para la capacitación, y la ejecución ha sido sumamente eficiente. Además, se han establecido y realizado numerosos temas de estudios e investigaciones en un corto lapso en cada una de las áreas, y se terminaron de construir también las parcelas e instalaciones para la correspondiente

demostración”.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: La eficiencia de las inversiones para el cumplimiento del objetivo del Proyecto ha sido relativamente alta puesto que el objetivo ha sido prácticamente cumplido y las inversiones (en términos de ejecución oportuna, calidad y cantidad) han sido adecuadas. (Calificación: 3,5)
- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Si bien es cierto que los indicadores meta para medir el cumplimiento de los resultados propuestos no han sido muy claras, se considera que la eficiencia de las inversiones para el cumplimiento de estos resultados ha sido relativamente alta, en cada uno de los componentes incluidos en el Proyecto (instalaciones y equipos; desarrollo de los programas y materiales didácticos para la capacitación de las cuatro principales áreas; construcción de las parcelas demostrativas; y estudios e investigaciones). Además, las inversiones realizadas han sido relativamente relevantes. (Calificación: 3,5).
- (3) Relevancia de las inversiones
 - 1) Ejecución oportuna de la inversión: La construcción del Centro se ha demorado un año y ocho meses más de lo previsto, por lo que los expertos japoneses enviados al sitio tuvieron que esperar la finalización de las obras. Además, otro problema producido fue que los equipos no contaron con un lugar seguro para su almacenaje. No obstante, aún así, tanto el organismo de contraparte como los expertos japoneses consideran que, en términos generales, el envío de los expertos japoneses (calificación: 4), la capacitación de los contrapartes en Japón (calificación: 4) y el suministro de los equipos (calificación: 4) fueron realizados de manera oportuna (calificación: 3,5).
 - 2) Calidad de la inversión: Según el organismo de contraparte, los expertos japoneses presentaban cierta dificultad en cuanto al dominio del idioma (calificación: 3) pero su nivel de conocimientos, experiencias y capacidad era relativamente alto (calificación: 4). Asimismo, la calidad de la capacitación en Japón era adecuada para el desarrollo del Proyecto (calificación: 5). Los expertos japoneses, por su parte, respondieron que la calidad de los contrapartes fue alta (calificación: 4). Con relación a los equipos suministrados, algunos contrapartes panameños respondieron la calidad había sido un tanto alta, pero en términos generales era relativamente adecuada para el desarrollo del Proyecto (calificación: 4 por ambas partes).
 - 3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el número de los expertos japoneses (calificación: 4) y de los becarios capacitados en Japón (calificación: 5) ha sido adecuado para el desarrollo del Proyecto. La cantidad de equipos suministrados era sumamente adecuada para el desarrollo del Proyecto (calificación: 5).

Los expertos japoneses, por su parte, respondieron que el número de contrapartes y la cantidad de los equipos era adecuado para el desarrollo del Proyecto (calificación: 5 para ambos).

3.3 Evaluación final

Al considerar integralmente los resultados anteriores, se concluye que la eficiencia del presente Proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación: 3,5)

4. Impacto

4.1 Grado de manifestación del propósito último e impactos negativos

(1) Informe de evaluación final del Proyecto: El Informe de evaluación final del Proyecto afirma lo siguiente: “El Proyecto ha tenido un impacto en la manifestación del propósito último al orientar la capacitación no sólo al personal institucional sino también al sector privado, incluyendo los productores y a empresas forestales, técnicos extensionistas del Ministerio de Desarrollo Agrícola y voluntarios del JOVC y Cuerpos de Paz de los Estados Unidos (US Peace Corps). Además, las instalaciones de CEMARE son utilizadas por otros organismos gubernamentales, contribuyendo de esta manera en otras áreas”.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Calificación dada por los contrapartes

Propósito último y otros impactos: La reestructuración de INRENARE a la ANAM causó la disminución de cursos capacitaciones sobre la conservación de bosques, y más bien, actualmente el CEMARE tiende a ser utilizado por los organismos gubernamentales mencionados más arriba para objetivos ajenos al sector forestal. La extensión de las técnicas de conservación de bosques es llevada a cabo actualmente en el marco del Proyecto de Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (PROCCAPA) de JICA, y la contribución y participación de CEMARE han disminuido. (Calificación: 3)

Impactos negativos: No se detectaron impactos negativos de particular importancia. (Calificación: 5)

2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

Propósito último y otros impactos: El propósito último del Proyecto había sido la extensión técnica, pero su metodología no había sido programado inicialmente, y recién se definió durante la ejecución del proyecto piloto casi en la etapa final de este Proyecto. Como consecuencia, el impacto manifestado ha sido muy reducido. Sin embargo, los materiales didácticos y manuales desarrollados a través del Proyecto están siendo utilizados en otros proyectos de JICA, ONGs y Cuerpos de Paz, de modo que el

Proyecto ha contribuido a alcanzar el propósito último, aunque no en la forma como se había propuesto inicialmente. Por lo tanto, se considera que el impacto del presente Proyecto ha sido relativamente alto en su área de influencia. (Calificación: 3,5)

Impactos negativos: No se han detectado impactos negativos de particular importancia. (Calificación:5)

- 3) Factores externos: La reestructuración de INRENARE a la ANAM hizo que el mismo pase a ser de un organismo ejecutor de la conservación de bosques a un organismo coordinador de temas ambientales en general, lo cual ha dificultado continuar con la extensión de las técnicas de conservación de bosques. Sin embargo, debido a que la extensión no fue incluida como un elemento importante dentro del plan por considerarse una actividad cotidiana a ser desarrollada por los extensionistas, no se introdujeron grandes cambios en el plan y ejecución del Proyecto. (Calificación: -1)

(3) Evaluación final

- 1) Propósito último y otros impactos: Al considerar integralmente lo anterior se atribuye la calificación de 3,5.
- 2) Impactos negativos: Al considerar integralmente lo anterior, se atribuye una calificación de 5.

4.2 Contribución del logro del objetivo del Proyecto al logro del propósito último: Se ha visto un determinado grado de contribución. Sin embargo, hubiera sido necesario iniciar en una fase más temprana el análisis pertinente para establecer un mecanismo que permita vincular el logro del objetivo del Proyecto al logro del propósito último. (Calificación: 3)

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Proyecto: El informe de evaluación final del Proyecto afirma que el CEMARE podrá seguir contando con un apoyo político y financiero por parte del Estado por tratarse de un área considerada como “prioritaria” por el Gobierno, además que cuenta con una fuente potencial de recursos financieros a través de la organización de cursos orientados al sector privado, alquiler de las instalaciones del CEMARE, etc. En cuanto a la sostenibilidad técnica afirma que “aunque no sea posible decir que se ha logrado mucho en el desarrollo tecnológico debido a que el tiempo disponible para realizar las actividades pertinentes no fue suficiente, se puede afirmar que el personal técnico calificado ha recibido la transferencia tecnológica por parte de los expertos”. Además, indica que “fue asignado el personal exclusivo para el mantenimiento de los equipos, y se puede esperar suficiente sostenibilidad también en este aspecto.”

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por el organismo de contraparte

- 1) Sostenibilidad organizativa: CEMARE continua impartiendo capacitación a un nivel similar a cuando se finalizó el Proyecto. Sin embargo, la política de ANAM hizo que aumentaran los cursos de capacitaciones ajenos a la conservación de bosques. (Calificación: 4)
- 2) Sostenibilidad financiera: CEMARE no es financieramente autosuficiente pese a que está recuperando parte de los costos a través de la venta de plántones y la renta de las instalaciones. Sin embargo, cuentan con el presupuesto estable del Estado. (Calificación: 3)
- 3) Sostenibilidad técnica: CEMARE ha desarrollado el contenido de la capacitación de manera independiente después de finalizado el Proyecto (calificación: 4). También realiza el mantenimiento adecuado de los equipos con algunas excepciones (calificación: 4). Los equipos están operando de manera sumamente adecuada (Calificación: 5).

(2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

Se considera que la calificación atribuida por el organismo de contraparte referente a los aspectos institucionales, financieros y técnicos arriba mencionados, fueron en general relevantes. Sin embargo, en cuanto al nivel técnico de los recursos humanos este Equipo de Estudio atribuye una calificación de 3, debido a que no fueron elaborados nuevos materiales didácticos luego de que los expertos japoneses hayan concluido su misión.

5.3 Evaluación final: Se atribuye la calificación 3,5 teniendo en cuenta lo arriba expuesto.

Información complementaria: Lecciones obtenidas de la evaluación

El fuerte compromiso del Gobierno de Panamá constituye un factor que contribuyó a que el presente Proyecto manifestara una gran efectividad. El Gobierno de Panamá había sistematizado los desafíos para dar cumplimiento al Plan Forestal oficializado previamente y había decidido crear CEMARE a su costo. Luego de gestionar la coordinación necesaria de la cooperación entre los diferentes donantes, el Gobierno de Panamá solicitó al Gobierno de Japón la cooperación en la formación de recursos humanos en el CEMARE. De esta manera, el hecho de que el país receptor de asistencia había realizado oportunamente los preparativos políticos antes de presentar la solicitud de cooperación, había contribuido sustancialmente al cumplimiento del objetivo del Proyecto. Todo esto sugiere que es indispensable verificar si los preparativos políticos han sido oportunamente terminados, y de no ser así, ejecutar una cooperación técnica que tenga por objetivo avanzar en estos preparativos. De ser posible, lo ideal sería que en esta fase se haya completado la elaboración del plan de acción oficializado y la coordinación de acciones entre los diferentes donantes antes de iniciar el proyecto, como ha sido este caso.

Por otro lado, si bien es cierto que el propósito último del Proyecto había sido la extensión técnica, su metodología no había sido programado inicialmente, y recién se definió durante la ejecución del proyecto piloto casi en la etapa final de este Proyecto. Como consecuencia, el impacto manifestado ha sido muy reducido⁸. De haberse realizado una coordinación temprana entre las unidades de trabajo para la extensión (los expertos japoneses sugieren el aprovechamiento de las ONGs locales y los voluntarios JOVC en el caso que los organismos locales no puedan emprender esta tarea por sí solos) y la capacitación de los funcionarios, hubiera logrado mayores impactos.

Además, en vista de que la disposición de los recursos humanos y financieros en el área de extensión de técnicas por parte del sector público es limitada hoy en día, se recomienda reforzar la participación de las ONGs y la comunidad en la fase de planificación de los proyectos de conservación forestal.

⁸ Los resultados propuestos del Proyecto piloto fueron aplicados en el "Proyecto de Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal" que fue implementado posteriormente por JICA.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Recepción de Becarios

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Curso de capacitación para la región centroamericana
2. Sector	Conservación ambiental
3. Proyecto	Curso de capacitación para la región centroamericana (manejo de los residuos domiciliarios)
4. Sitio del Proyecto	Centro Internacional de JICA en Hokkaido
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	Los países centroamericanos atraviesan por diferentes problemas urbanos debido a la excesiva concentración de la población en la capital, siendo el mayor de todos ellos el problema de la contaminación ambiental en torno a los residuos domiciliarios. Debido a que existe la necesidad de desarrollar un plan de urbanización integral enfocada en el tratamiento de los desechos, se ha llevado a cabo entre el año 1997 y 2001 una serie de capacitaciones en Japón a fin de formar a los oficiales técnicos que se dedican al tratamiento de los desechos, indispensables en el plan mencionado. La Fundación "Japan Environmental Sanitation Center" ha cumplido el papel de organismo de entrenamiento en dicho emprendimiento. El presente Proyecto fue solicitado para responder a una temática común que afecta a la región centroamericana a identificada en el "Primer Foro sobre el Diálogo y Cooperación entre Japón y Centroamérica" celebrado en el año 1995, en donde se intercambiaron ampliamente las opiniones sobre las políticas exteriores, situación actual de la integración centroamericana, crecimiento sostenible, cooperación financiera, economía e intercambios culturales, entre otros, a fin de impulsar el entendimiento mutuo entre Japón y los países centroamericanos.
6. Objetivo de la capacitación	El Proyecto tiene por objetivo contribuir a mejorar el entorno de vida de los países centroamericanos, formando a los funcionarios técnicos a cargo de la gestión de residuos domiciliarios, a través de los cursos y visitas para conocer el desempeño de las municipalidades y las metodologías empleadas en Japón en este tema.
7. Meta de la capacitación	Capacitación en la planificación y gestión de residuos ajustándose a la realidad de cada país centroamericano, a través de los cursos y visitas programadas para conocer el papel que cumplen las municipalidades de Japón en la técnica de gestión de residuos, la metodología, el aspecto social del tratamiento de residuos y la reutilización y reciclaje de los residuos desarrollados en Japón.
8. Organismo ejecutor es de Panamá	No se cuenta con un organismo determinado. El Ministerio de Salud, Ministerio del Medio Ambiente y los Municipios han enviado a sus funcionarios para la correspondiente capacitación.
9. Período de cooperación	De 1997 a 2001
10. Número de becarios	Se recibieron 54 becarios de seis países en 5 años hasta 2001: Panamá (9), Honduras (8), El Salvador (11), Nicaragua (9), Costa Rica (11), Guatemala (6).

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación	Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Relevancia	4	El Proyecto responde a la política y necesidades de Panamá y presenta una alta relevancia. Sin embargo, el objetivo que consistía en "adquirir la capacidad de planificación/administración acorde con la realidad de cada país" ha resultado un tanto exigente para lograr en un corto período.
2. Efectividad	4	Se considera que en general se ha logrado "profundizar en el conocimiento sobre el aspecto social del tratamiento de desechos y el reciclaje de los recursos en Japón" y "la capacidad de elaborar el plan de acción sobre el tratamiento de residuos domiciliarios de sus propios países".
3. Eficiencia de ejecución	4	De acuerdo con el Informe sobre la Coordinación de la Capacitación, los informes de evaluación realizada juntamente con los becarios y esta encuesta, las inversiones en la capacitación (calidad del programa, de los instructores, salas de capacitación, y de los materiales didácticos) han sido altamente calificadas, por lo que se considera que la eficiencia de la ejecución fue alta.
4. Impacto (utilidad de las técnicas aprendidas en el desempeño del trabajo)	3,5	De acuerdo a la encuesta post factum realizada a los ex becarios en el presente Estudio, se cree que la utilidad de las técnicas transferidas es relativamente alta.
Evaluación general		Aunque existe la necesidad de revisar el objetivo a ser alcanzado durante el período de la capacitación, en general la capacitación ha sido exitosa.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

<p>1) Se considera que el presente Proyecto ha sido exitoso. Los factores que contribuyeron son los siguientes:</p> <p>a) Se ha realizado el monitoreo y evaluación adecuada que consistió en introducir la costumbre de realizar una encuesta a los becarios al término de cada capacitación y organizar una reunión de evaluación sobre la base de dicha encuesta, para luego reflejar los resultados revisados durante la reunión en la siguiente capacitación.</p> <p>b) Siempre se ha preguntado si obtuvieron las informaciones previas sobre los cursos de capacitación, si dichas informaciones fueron suficientes y cuáles fueron las informaciones insuficientes para luego reflejarlos en las siguientes gestiones de preparación de los siguientes becarios en cada país.</p> <p>c) Se ha priorizado la necesidad de elevar el aprendizaje de los becarios aunque la misma represente una carga mayor para el lado japonés. Por ejemplo, anteriormente los becarios debían preparar un informe en inglés, que no era su idioma, y presentarlo previo a su viaje al Japón. El idioma inglés fue sustituido al español. Asimismo, se asignó un interprete para casi el 90% de los cursos.</p> <p>d) Se cuenta con un plantel calificado de instructores.</p> <p>2) Se considera necesario tomar las siguientes medidas a fin de elevar aún más el impacto de la capacitación.</p> <p>a) Aparentemente no existe una conceptualización común entre los becarios sobre lo que van a aprender en la capacitación. Es necesario aclarar aún más el objetivo que deberá alcanzarse durante su permanencia en Japón. Por ejemplo, analizar "qué es lo que se pretende lograr", (adquirir la capacidad de elaborar un plan de acción a largo, mediano y corto plazo adecuado para sus propios países, etc.) y establecer una meta común entre el personal coordinador del curso, los expositores y los becarios.</p> <p>b) No limitarse a elaborar y a presentar el plan de acción de cada becario, sino dedicar mayor tiempo para analizar, sobre la base de la propuesta original, cómo elaborar un plan común para su respectiva institución de pertenencia, a fin de aprovechar lo aprendido en la capacitación a su regreso al respectivo país.</p>

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Capacitación para la región centroamericana]

Proyecto: Curso de capacitación para la región centroamericana (Manejo de los residuos domiciliarios)

El presente Proyecto consta de los cursos de capacitaciones en Japón para los becarios de la región centroamericana. La evaluación realizó aplicando la siguiente metodología que se difiere escasamente de los demás Proyectos.

- 1) Conocer la situación general a través de los informes de coordinadores de las diferentes sesiones. Además, se aprovecharon al máximo los resultados de las encuestas incluidos en estos documentos.
- 2) Realizar la encuesta a los ex-becarios y a los organismos a que ellos pertenecen. No obstante, en el caso de Panamá sólo se recuperaron respuestas de seis de los nueve ex-becarios y no se llegó a obtener la respuesta de las instituciones.

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación final del Proyecto: De acuerdo con el Informe sobre la Ejecución de los Cursos de Capacitación, existe el siguiente trasfondo en cuanto a la necesidad de las capacitaciones en sí. “Se ha solicitado como una temática común que afecta a la región centroamericana a través del “Primer foro sobre el diálogo y cooperación entre Japón y los países centroamericanos” celebrado en el año 1995, en donde se realizó un amplio intercambio de opiniones sobre las políticas exteriores, situación actual de la integración centroamericana, crecimiento sostenible, cooperación financiera, economía e intercambios culturales, entre otros, a fin de impulsar el entendimiento mutuo entre Japón y los países centroamericanos.

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor

- 1) Importancia política del Proyecto: La solución a la concentración excesiva de la población en la capital y a la consecuente contaminación ambiental causada por los residuos domiciliarios constituye una temática importante para Panamá. Además, como una política de la descentralización, las gestiones de los residuos domiciliarios pasaron a ser responsabilidad de cada municipalidad. En este sentido, este Proyecto ha sido sumamente relevante para que los participantes conozcan las experiencias y las metodologías aplicadas por las municipalidades de Japón. (Calificación: 5)

- 2) Selección del esquema: De los seis becarios encuestados, dos respondieron que la selección del esquema había sido “sumamente adecuada”, tres “adecuada” y uno “regular”. (Calificación: 4).
 - 3) Utilidad de la tecnología japonesa: De los 6 becarios, uno respondió que “es sumamente útil”, dos “relativamente útil”, dos “útil” y uno “no es muy útil”. (Calificación: 3,5).
 - 4) Traslapo de esfuerzos con la asistencia de otros donantes: No ha habido traslapo de esfuerzos con los principales donantes visitados. (Calificación: A)
- (2) Elaboración del plan
- 1) Claridad de los objetivos: De acuerdo con los seis becarios, uno respondió que el objetivo ha sido “sumamente claro”, cuatro “relativamente claro” y uno “regular”. (Calificación: 4).
 - 2) Período de capacitación: De los seis becarios, uno respondió que el período ha sido “sumamente adecuado” y cinco “relativamente adecuado”. (Calificación: 4)
 - 3) Se realizaron las encuestas a los organismos que enviaron los becarios sobre las necesidades de capacitación, claridad del objetivo de la capacitación, coherencia con el plan de capacitación del organismo a los que pertenecen, criterios de selección de becarios y el período de capacitación, pero no se ha obtenido la respuesta correspondiente. (No ha sido posible calificar.)
- 1.3 Calificación general: Al considerar integralmente los resultados anteriores, se concluye que la relevancia del presente Proyecto es relativamente alta. (Calificación: 4).

2. Efectividad

2.1 Logro del objetivo

- (1) Informe de evaluación al finalizar el Proyecto: De acuerdo con el Informe de Coordinación de Capacitación, el resultado de la evaluación sobre la efectividad para el logro del objetivo de las cuatro sesiones de capacitación entre 1997 y 2000 es la siguiente:

- 1) Calificación dada por los coordinadores del curso (únicamente de 1998): Se ha evaluado el grado de aprendizaje sobre el contenido de la capacitación en 5 escalas: “5: sumamente alto”, “4: alto”, “3: regular”, “2: bajo”, “1: sumamente bajo” (los resultados corresponden a nueve participantes de los países de Centroamérica y a un participante de Panamá).
5: tres personas (30%), 4: siete personas (70%).

Sin embargo, cuatro de los cinco informes de coordinación de capacitación obtenidos afirman lo siguiente: “Si bien es cierto que el aprendizaje sobre el aspecto social del tratamiento de residuos domiciliarios y el reciclaje de recursos en Japón ha sido suficiente, resultó difícil lograr durante el período de capacitación el dominio de las

técnicas de planificación y administración que respondan a la realidad de cada país.”

- 2) Calificación dada por los becarios sobre el cumplimiento de las expectativas en los cursos de capacitación (evaluado en 4 escalas: “4: muy alto”, “3: relativamente alto”, “2: regular”, “1: bajo”. Se incluyen también las respuestas de los participantes de otros países centroamericano).

(Diciembre de 1998) 4: 100%

(Enero de 2000) 4: 20%; 3: 70%; 2:10%

(Octubre de 2000) 4:80%; 3: 20%

(Octubre de 2001) 4:64%; 3:27%; 2: 9%

- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente estudio

- 1) Calificación dada por los becarios: Se solicitó a los becarios calificar el grado de aprendizaje de las técnicas. La calificación fue dada en 5 escalas que abarcan desde “5: sumamente alto” hasta “1: sumamente bajo”. Respondieron a esta pregunta seis becarios cuyos resultados fueron: 5: dos personas, 4: tres personas, 2: una persona. El logro de acuerdo a la autoevaluación de los becarios es elevado). (Calificación: 4)

- 2) Calificación dada por las instituciones de los becarios: No se ha obtenido la respuesta por parte de las instituciones. (No ha sido posible calificar.)

- 3) Calificación dada por este Equipo de Estudio: Probablemente el intento de “aprender y adquirir la capacidad de planificación y administración que se ajuste a la realidad de cada país centroamericano” establecido como objetivo de capacitación era demasiado exigente para lograrse en corto tiempo que duró la capacitación. La calificación dada por los coordinadores de los cursos y por los becarios se basa en otras metas: “profundizar el conocimiento en el aspecto social del manejo de residuos domiciliarios y el reciclaje de los recursos” y “el dominio la capacidad de elaborar un Plan de Acción sobre el tratamiento de los residuos domiciliarios acorde a la realidad de cada país” que han sido otro pilar de la capacitación. La definición de dicha meta fue relevante y fue en su mayor parte alcanzada. (Calificación: 4)

- (3) Evaluación final: En términos generales el objetivo fue cumplido. (Calificación: 4)

3. Eficiencia

- 3.1 Informe de evaluación final del Proyecto: Según los cuatro informes sobre la coordinación de capacitación correspondientes a los cursos impartidos entre 1998 y 2000, tanto el programa como la coordinación de los cursos de capacitación fueron altamente calificados por los becarios como se describe a continuación:

[Noviembre de 1998]

Calificación del programa de capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos).

Calificación en 3 escalas	1. Alcance de la capacitación	2. Grado de especialización	3. Distribución de temas	4. Vínculo con el objetivo de la capacitación	5. Distribución de la hora	6. Período de capacitación
1.	2 (Demasiado amplio)	1 (Demasiado profundo)	8 (Adecuada)	9 (Adecuado)	8 (Adecuada)	0 (Demasiado largo)
2.	8 (Adecuado)	9 (Adecuado)	2 (Regular)	1 (Regular)	2 (Regular)	8 (Adecuado)
3.	0 (Limitado)	0 (Poco profundo)	0 (Inadecuada)	0 (Inadecuado)	0 (Inadecuada)	2 (Demasiado corto)

Calificación sobre los instructores, materiales, equipos e instalaciones de los cursos de capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 5 escalas	1. Capacidad instructiva (Cursos teóricos)	2. Capacidad instructiva (Cursos prácticos)	3. Capacidad instructiva (Visitas de observación)	4. Textos y materiales utilizados	5. Equipos utilizados	6. Instalaciones utilizadas
Sumamente adecuado	9	7	10	10	10	10
Adecuado	1	1	0	0	0	0
Regular	0	0	0	0	0	0
Inadecuado	0	0	0	0	0	0
Sumamente inadecuado	0	0	0	0	0	0

[Noviembre de 1999]

Calificación del programa de la capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 3 escalas	1. Alcance de la capacitación	2. Grado de especialización	3. Distribución de temas	4. Vínculo con el objetivo de la capacitación	5. Distribución de la hora	6. Período de capacitación
1.	2 (Demasiado amplio)	0 (Demasiado profundo)	5 (Adecuada)	5 (Adecuado)	4 (Adecuada)	2 (Muy largo)
2.	7 (Adecuado)	8 (Adecuado)	5 (Regular)	4 (Regular)	6 (Regular)	8 (Adecuado)
3.	1 (Limitado)	2 (Poco profundo)	0 (Inadecuada)	0 (Inadecuado)	0 (Inadecuado)	0 (Demasiado corto)

Calificación de los instructores, materiales, equipos e instalaciones de los cursos de capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 5 escalas	1. Capacidad instructiva (Cursos teóricos)	2. Capacidad instructiva (Cursos prácticos)	3. Capacidad instructiva (Visitas de observación)	4. Textos y materiales utilizados	5. Equipos utilizados	6. Instalaciones utilizadas
Sumamente adecuado	1	1	2	7	8	10

Adecuado	7	5	7	3	2	0
Regular	2	3	0	0	0	0
Inadecuado	0	1	1	0	0	0
Sumamente inadecuado	0	0	0	0	0	0

[Agosto de 2000]

Calificación del programa de la capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 3 escalas	1. Alcance de la capacitación	2. Grado de especialización	3. Distribución de temas	4. Vínculo con el objetivo de la capacitación	5. Distribución de la hora	6. Período de capacitación
1.	0 (Demasiado amplio)	0 (Demasiado profundo)	6 (Adecuada)	7 (Adecuado)	6 (Adecuada)	0 (Demasiado largo)
2.	10 (Adecuado)	9 (Adecuado)	3 (Regular)	3 (Regular)	4 (Regular)	7 (Adecuado)
3.	0 (Limitado)	1 (Muy poco profundo)	1 (Inadecuada)	0 (Inadecuado)	0 (Inadecuada)	3 (Demasiado corto)

Calificación de los instructores, materiales, equipos e instalaciones de los cursos de capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 5 escalas	1. Capacidad instructiva (Cursos teóricos)	2. Capacidad instructiva (Cursos prácticos)	3. Capacidad instructiva (Visitas de observación)	4. Textos y materiales utilizados	5. Equipos utilizados	6. Instalaciones utilizadas
Sumamente adecuado	4	4	4	8	7	8
Adecuado	3	2	4	1	2	1
Regular	3	4	2	1	1	1
Inadecuado	0	0	0	0	0	0
Sumamente inadecuado	0	0	0	0	0	0

[Agosto de 2001]

Calificación del programa de la capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 3 escalas	1. Alcance de la capacitación	2. Grado de especialización	3. Distribución de temas	4. Vínculo con el objetivo de la capacitación	5. Distribución de la hora	6. Período de capacitación
1.	0 (Demasiado amplio)	0 (Demasiado profundo)	6 (Adecuada)	8 (Adecuado)	4 (Adecuada)	0 (Demasiado largo)
2.	11 (Adecuado)	10 (Adecuado)	4 (Regular)	3 (Regular)	6 (Regular)	8 (Adecuado)
3.	0 (Estrecho)	0 (Muy poco profundo)	0 (Inadecuada)	0 (Inadecuado)	1 (Inadecuada)	3 (Demasiado corto)

Calificación de los instructores, materiales, equipos e instalaciones de los cursos de capacitación (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos)

Calificación en 5 escalas	1. Capacidad instructiva (Cursos teóricos)	2. Capacidad instructiva (Cursos prácticos)	3. Capacidad instructiva (Visitas de observación)	4. Textos y materiales utilizados	5. Equipos utilizados	6. Instalaciones utilizadas
Sumamente adecuado	4	7	5	8	7	9
Adecuado	5	3	5	1	1	0
Regular	1	0	0	2	2	2
Inadecuado	1	1	1	0	1	0
Sumamente inadecuado	0	0	0	0	0	0

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio: En este apartado se ha verificado la eficiencia desde el punto de vista de la relevancia de las inversiones. A continuación se presentan los resultados de las encuestas realizadas a los ex-becarios.

- (1) Administración de la capacitación: Uno respondió que ha sido "sumamente adecuada" y cinco respondieron "adecuada". (Calificación: 5)
- (2) Contenido de la capacitación ante las necesidades de los becarios: Tres respondieron "sumamente adecuado" y tres "adecuado". (Calificación: 4,5)
- (3) Nivel de la capacitación ante las necesidades de los becarios: Cuatro respondieron "sumamente adecuado", 2 "adecuado". (Calificación: 4,5)
- (4) Instructores de la capacitación: Tres respondieron "sumamente adecuados", 2 "relativamente adecuados" y 1 "Regular". (Calificación: 4)
- (5) Período de capacitación ante las necesidades de los becarios: Tres respondieron "Adecuado" y tres "algo largo o corto". (Calificación: 4,5)

3.3 Evaluación final

Al considerar integralmente los resultados anteriores se concluye que eficiencia ha sido relativamente alta. (Calificación: 4)

4. Impacto

4.1 Manifestación del propósito último e impactos negativos

- (1) Informe de evaluación final del Proyecto: Los informes de coordinación de capacitación no hacen mención sobre el impacto obtenido (y esto es lógico). En las encuestas se preguntó a los becarios sobre la aplicabilidad de los conocimientos y técnicas aprendidas clasificándolos desde "5: sumamente alta" hasta "1: sumamente baja", el cual se detalla más abajo. La razón principal por la que ellos consideran difícil su aplicación es que "la tecnología japonesa es sumamente avanzada para ser aplicada en su país". (Los resultados incluyen las respuestas de los becarios de otros países centroamericanos).

[Noviembre de 1998] 5: seis personas, 4: cuatro personas

[Noviembre de 1999] 5: una persona, 4: siete personas, 3: dos personas

[Agosto de 2000] 5: una persona, 4: dos personas, 3: seis personas, 2: una persona

[Agosto de 2001] 5: ninguna, 4: seis personas, 3: cuatro personas, 2: una persona

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

Calificación de los becarios

Propósito último y otros impactos: La verificación del impacto mediante el presente Estudio se basa fundamentalmente en la autoevaluación realizada mediante las encuestas. De acuerdo con las respuestas a los ex-becarios (seis personas) sobre la “utilidad de las técnicas aprendidas”, dos respondieron que “están utilizando con suma frecuencia”, uno menciona “que está utilizando relativamente” y uno dice “que no está utilizando”. Los que respondieron estar utilizando comentaron lo siguiente: “He adquirido a través de la capacitación los medios para desempeñar mis labores con mayor eficacia y técnica”; “Desempeño un trabajo mucho más amplio aprovechando los conocimientos adquiridos mediante la capacitación”. (Calificación: 3,5).

(3) Evaluación final

Propósito último y otros impactos: Se atribuye la calificación 3,5 teniendo en cuenta los resultados arriba expuestos.

5. Sostenibilidad

(Se omite la evaluación del presente ítem debido a que el Proyecto de Capacitación no se orienta a un determinado organismo además de que las inversiones son limitadas.)

Información Estudio de Desarrollo: Lecciones obtenidas de la evaluación

(1) Se considera que el presente Proyecto ha sido exitoso. Los factores que contribuyeron son los siguientes:

1) Se ha realizado el monitoreo y evaluación adecuada que consistió en introducir la costumbre de realizar una encuesta a los becarios al término de cada capacitación y organizar una reunión de evaluación sobre la base de dicha encuesta.

2) Siempre se ha preguntado si obtuvieron las informaciones previas sobre los cursos de capacitación, si dichas informaciones fueron suficientes y cuales fueron las informaciones insuficientes para luego reflejarlos en las siguientes gestiones de preparación de los siguientes becarios en cada país.

3) Se ha priorizado la necesidad de elevar el grado de aprendizaje de los becarios aunque la misma represente una carga mayor para el lado japonés. Por ejemplo, anteriormente los becarios debían preparar un informe (Informe del País) en inglés, que no era su idioma y presentarlo previo a su viaje al Japón. El idioma inglés fue sustituido al español. Asimismo,

se asignó un interprete para casi el 90% de los cursos.

4) Se cuenta con un plantel calificado de instructores.

(2) Se considera necesario tomar las siguientes medidas a fin de elevar aún más el impacto de la capacitación.

1) Aparentemente no existe una conceptualización común entre los becarios sobre lo que van a aprender en la capacitación. Es necesario aclarar aún más el objetivo que deberá alcanzarse durante su permanencia en Japón. Por ejemplo, analizar “qué es lo que se pretende lograr”, (adquirir la capacidad de elaborar un plan de acción a largo, mediano y corto plazo adecuado para sus propios países, etc.) y establecer una meta común entre el personal coordinador del curso, los expositores y los becarios.

2) No limitarse a elaborar y a presentar el plan de acción de cada becario, sino dedicar mayor tiempo para analizar, sobre la base de la propuesta original, cómo elaborar un plan común para su respectiva institución de pertenencia, a fin de aprovechar lo aprendido en la capacitación a su regreso al respectivo país.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Estudio de Desarrollo

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Estudio de Desarrollo
2. Sector	Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal
3. Proyecto	plan de Desarrollo del Puerto de Balboa
4. Sitio del Proyecto	Puerto de Balboa
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	El Puerto de Balboa se enfrentaba al problema de desgaste de las infraestructuras portuarias y la ineficiencia en el aspecto institucional, administrativo y gerencial del puerto. Ante dicha situación el gobierno de Panamá ha solicitado al gobierno de Japón el mejoramiento de la eficiencia administrativa del Puerto de Balboa, la construcción de la terminal de contenedores, propuestas para el mejoramiento de las infraestructuras y sobre las estrategias de mercadeo. Finalmente, considerando la necesidad de introducir una modernización que responda al creciente desarrollo del sistema de contenedores del transporte marítimo, se ha decidido cooperar en la elaboración del plan Maestro a largo plazo para el desarrollo portuario proyectado hasta el 2015, en el proyecto de mejoramiento a corto plazo a ser finalizada en el 2005 y en el Estudio de factibilidad a fin de lograr una modernización enfocada en el mejoramiento de la capacidad de manejo de contenedores del mencionado puerto.
6. Organismos ejecutores de Panamá	Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) (actualmente, Autoridad Marítima de Panamá: AMP)
7. Período de cooperación	De marzo de 1996 a junio de 1997

[MDP para evaluación] *Nota: Los ítems con letras itálicas fueron definidos con base en las informaciones entregadas y los resultados del estudio efectuado, etc.*

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
Propósitos últimos <i>1. Ejecutar los proyectos propuestos. 2. Mayor competitividad internacional de los puertos de Panamá incluyendo el Puerto de Balboa como puertos de contenedores</i>	<i>1. Implementación de los proyectos. 2. Volumen de transporte de contenedores del Puerto de Balboa y de los puertos ubicados en la Zona del Canal.</i>	1. No se han implementado las propuestas. 2. El transporte de contenedores del Puerto de Balboa ha aumentado en el año 2001. A partir del año 1994 dicha cifra aumentó ocho veces en todos los puertos de Panamá.	(Ninguna en particular)
Objetivo del Proyecto <i>Elaborar el plan Maestro proyectado hasta el año 2015 y las propuestas para la modernización y mejoramiento de la eficiencia administrativa del Puerto de Balboa y proponer el plan de corto plazo factible hasta el año 2005.</i>	<i>1. Calidad del plan Maestro y propuestas del Informe del Estudio. 2. Factibilidad del plan a corto plazo.</i>	1. La calidad del plan Maestro y las propuestas ha sido baja debido a que parte de los resultados propuestos ha sido de baja calidad. 2. Se ha propuesto un plan de corto plazo factible.	<i>Privatización parcial del Puerto de Balboa. (En 1998 fue totalmente privatizado). Que el Gobierno disponga los recursos para ejecutar el plan a largo plazo. (No se cumplió).</i>
Resultados propuestos <i>1. Conocer la situación actual de las infraestructuras, administración, sistema institucional, condiciones socioeconómicas y condiciones naturales del puerto. 2. Establecer la función, el papel que cumple y la política de desarrollo a largo plazo del Puerto con base en la demanda proyectada. 3. Elaborar el plan de largo plazo para el acondicionadores institucional y de las infraestructuras y el desarrollo de la zona del Canal. 4. Elaborar el plan de corto plazo para la modernización del puerto y verificar su relevancia. 5. Proponer la metodología de implementación de proyectos y el plan de mejoramiento de la administración portuaria. 6. Transferir la tecnología a los contrapartes.</i>	<i>Datos cuantitativos y cualitativos para la verificación de los hechos, (1) al (6).</i>	1. Los resultados propuestos (1), (2) y (6) se cumplieron en gran medida. 2. Los resultados propuestos (3) al (5) no respondieron satisfactoriamente a la privatización total debido a que el Estudio fue iniciado teniendo como premisa que el desarrollo portuario iba a ser impulsado por el Gobierno.	(Ninguna en particular)
Actividades <i>1. Recopilar y ordenar las informaciones existentes. 2. Realizar el estudio de la infraestructura portuaria y las condiciones naturales.</i>	Inversiones (Japón) Integrantes del equipo consultor japonés Inversiones (Panamá)	Inversiones (Japón) Integrantes del equipo consultor japonés: 14	(Ninguna en particular)

<p><i>3. Revisar la situación socioeconómica del país. 4. Realizar la proyección de la manda hasta el 2015. 5. Establecer la política de desarrollo portuario. 6. Elaborar el plan de disposición de infraestructuras portuarias. 7. Realizar la estimación preliminar de los gastos. 8. Elaborar el plan preliminar de ejecución. 9. Realizar las propuestas administrativas e institucionales. 10. Elaborar el plan de corto plazo para el mejoramiento de las infraestructuras. 11. Realizar el diseño básico del plan a corto plazo, elaborar el plan de ejecución y estimar los costos. 12. Proponer el sistema de administración portuaria.</i></p>	Contrapartes	Inversiones (Panamá) Contrapartes: 10	Premisas (Ninguna en particular)
---	--------------	--	-------------------------------------

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Estudio de Desarrollo

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Relevancia		2	1. Coherencia con las necesidades del país receptor: La necesidad de acondicionar el puerto de contenedores fue alta, pero tal vez el Estudio no ha sido ejecutado en el momento preciso porque ya se estaba discutiendo la posibilidad de privatizarlo totalmente. Hubiera sido pertinente confiar el Estudio a la empresa privada que realizaba la inversión. 2. Idoneidad del plan: Tanto el alcance del Estudio, la integración del equipo como el período de Estudio fueron adecuados. 3. Verificación de las externalidades que encaminan el logro del objetivo del Proyecto al logro del propósito último: El Estudio ha sido realizado bajo la premisa de que el puerto no iba a ser privatizado totalmente, pero la realidad fue distinta y se emprendió la privatización total y el desarrollo portuario con la iniciativa del sector privado.
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	2,5	1. Calidad de los informes: La descripción del Informe es detallada y de fácil interpretación. 2. Precisión de los métodos de análisis: Regular. 3. Calidad del contenido del plan (propuestas): El plan es estratégico y coherente, pero en general la propuesta sobre los procedimientos de implementación del proyecto y el aspecto institucional ha sido poco concreta. No fue analizada la metodología para la ejecución del plan de largo plazo, ni el régimen institucional ni las fuentes financieras. 4. Utilidad de los informes: Los informes son utilizados únicamente como material de referencia para la elaboración de planes de los puertos regionales. 5. Avance de la transferencia tecnológica: No se ha realizado una transferencia tecnológica muy efectiva. 6. planificación participativa: Es probable que no se haya realizado suficiente intercambio de opiniones con las compañías navieras que fueron los beneficiarios indirectos u otros organismos gubernamentales relacionados.
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	3	El logro del objetivo del Proyecto se debe prácticamente al logro de los resultados propuestos, pero parte de estos últimos no fueron alcanzados, y esto impidió el logro satisfactorio del objetivo del Proyecto.
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	2	No se observan problemas particulares en cuanto a la calidad, cantidad y al envío oportuno del equipo consultor japonés pero la eficiencia es baja debido al escaso logro del objetivo del Proyecto.
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3	Dado a que parte de los resultados propuestos no fueron suficientemente alcanzados, no se puede decir que la calidad del Estudio fue alta y por ende la eficiencia no es muy alta.
4. Impacto	4-1(1) Implementación del Proyecto	1	Los proyectos propuestos mediante el presente Estudio no fueron implementados en absoluto y la posibilidad de que en el futuro sean implementados es escasa.
	4-1(2) Propósito último y otros impactos	1	Si bien la infraestructura del Puerto de Balboa ha sido modernizada por la privatización y se logró de esta manera el propósito último, los proyectos propuestos por el presente Estudio no fueron implementados en absoluto, de modo que no se manifestaron impactos positivos que se atribuyen al Proyecto.
	4-1(3) impactos negativos	5	No se detectaron impactos negativos en particular.
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	1	No existe la contribución del presente Estudio debido a que no se manifestaron los impactos.
5. Sostenibilidad		2,5	1. Sostenibilidad organizativa: La Autoridad Portuaria de Panamá fue reestructurada pero como organización se mantiene estable. 2. Sostenibilidad financiera: El balance de ingresos y gastos de la Autoridad Marítima de Panamá se halla equilibrado porque cuenta con la asignación estable de presupuestario por el Estado. 3. Sostenibilidad técnica: Casi todos los ex contrapartes abandonaron de la Autoridad Marítima de Panamá.
Evaluación general			La modernización del Puerto de Balboa fue un tema importante, pero tal vez no haya sido pertinente iniciar el Estudio cuando ya se estaba hablando sobre la posible privatización. La decisión de privatizar el Puerto de Balboa fue tomada cuando todavía se estaba ejecutando el Estudio, y por lo tanto los proyectos propuestos por el presente Estudio no fueron implementados. Es decir, la modernización del Puerto de Balboa fue llevada a cabo pero la contribución del presente Proyecto la mínima.

[Evaluación sobre el proceso de ejecución]

Aspectos de evaluación	Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia	4,5	1. Comunicación entre Japón y Panamá: Se realizaron reuniones oficiales y se mantuvieron frecuentes intercambios de opiniones. 2. planificación de las actividades diarias: Se realizaron reuniones oficiales y se mantuvieron frecuentes intercambios de opiniones.
2. Relevancia de las inversiones	4	1. Ejecución oportuna de la inversión: El envío del equipo consultor japonés fue sumamente oportuno (de acuerdo con el organismo de contraparte). 2. Calidad de la inversión: La calidad del equipo consultor japonés y los contrapartes fue alta (según ambas partes).

			3. Cantidad de la inversión: La cantidad invertida en cuanto al equipo consultor japonés y contrapartes fue en gran parte adecuada (según ambas partes). 4. Número de miembros del equipo consultor japonés por cada contraparte: Prácticamente adecuado (de acuerdo con el equipo consultor japonés).
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		4	1. Capacidad institucional del organismo ejecutor: La descentralización de facultades dentro del organismo ha sido adecuada, lo cual constituía una motivación de trabajo por parte del personal institucional (de acuerdo con el equipo consultor japonés). 2. Situación financiera del organismo ejecutor: El organismo ejecutor recibe el apoyo financiero estable del Estado.
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	0	Ninguno en particular.
	A nivel del propósito último	-2	El Puerto de Balboa ha sido totalmente privatizado en 1998 lográndose de esta manera la modernización del mismo, pero ninguna de las propuestas del presente Estudio ha sido implementada.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

Cuando existe la posibilidad de una privatización total, se deberá definir la conveniencia o inconveniencia de realizar el Estudio o bien definir el alcance del Estudio recién después de comprobar la evolución del mismo. El presente Estudio fue iniciado con la intención de facilitar prestamente a la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) las informaciones necesarias para la negociación de la privatización bajo la premisa de que la privatización del Puerto de Balboa será parcial y no total. Sin embargo, durante el período de Estudio, se ha decidido que el puerto iba a pasar totalmente al sector privado más rápido de lo que se había esperado. Debido a que la empresa privada ha llevado a cabo el acondicionadores de la infraestructura portuaria sin tomar en cuenta el presente Estudio, las principales propuestas del Estudio no llegaron a implementarse.

1. Relevancia

- 1.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación al finalizar el Estudio.
- 1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia
 - 1) Importancia política del Proyecto: La tendencia mundial del sistema de contenedores del transporte naviero, ha impulsado el ordenamiento acelerado de los puertos contenedores en la costa Atlántica. Dentro de este contexto, mejorar la capacidad de manejo de contenedores en la Costa Pacífica se convirtió en una temática urgente para reforzar la competitividad internacional del comercio marítimo y del Canal de Panamá que cumplían un papel importante para el crecimiento económico de Panamá. De hecho, actualmente la carga de contenedores ha aumentado a un ritmo más rápido que lo esperado. (Calificación: 5)
 - 2) Identificación de los beneficiarios: El beneficiario directo del Estudio ha sido la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) que iba a impulsar el desarrollo portuario con base en los resultados del presente Estudio, de modo que dicha autoridad ha participado como contraparte. Sin embargo, ya en el momento del Estudio preliminar se había iniciado a hablar sobre la posible privatización del Puerto de Balboa, y el desarrollo de dicho puerto iba a ser concedido totalmente al sector privado dependiendo de la negociación que se iba a tener. Por lo tanto, tal vez no fue oportuno haberse iniciado el Estudio en medio de esa coyuntura. Los usuarios son los beneficiarios indirectos (compañías navieras) del mencionado puerto pero estos no fueron claramente especificados en la etapa de la planificación ni en el Informe del Estudio. (Calificación: 3)
 - 3) Selección del esquema: De acuerdo a los contrapartes, la selección del Estudio de Desarrollo de entre los diferentes esquemas que ofrece JICA fue sumamente adecuada. Sin embargo, el desarrollo del puerto fue llevado a cabo con la iniciativa privada puesto se ha concretado la privatización total durante la ejecución del Estudio, de modo que los resultados propuestos por el presente Estudio no fueron prácticamente utilizados. Esto sugiere hubiera sido más prudente confiar desde el inicio la elaboración del plan de desarrollo portuaria a una empresa privada. (Calificación: 1)
 - 4) Utilidad de la tecnología japonesa: Los contrapartes respondieron que la tecnología japonesa ha sido útil y se consideran que también la precisión del análisis fue en general

adecuada . (Calificación: 3)

(2) plan del Estudio

1) Duración del Estudio: Los contrapartes manifestaron que la duración del Estudio fue adecuada porque todas las actividades propuestas fueron completadas en el período previsto. Sin embargo se considera que habría sido conveniente concluirlo en un lapso más corto o bien adelantar el inicio del Estudio puesto que las circunstancias cambiaron considerablemente con las negociaciones de la privatización que avanzaron durante la ejecución del Estudio. (Calificación: 3)

2) Integración del Equipo de Estudio: Los contrapartes respondieron que, si bien los integrantes del equipo consultor japonés cubrieron adecuadamente las especialidades requeridas, fue necesario incluir también la evaluación del impacto social. (Calificación: 4)

3) Traslape de esfuerzos con otros donantes: No hubo traslapos. (Calificación: A)

(3) Verificación de la existencia de las externalidades que permitan la materialización de las propuestas del Estudio de Desarrollo: El presente Estudio ha sido ejecutado con la premisa de que la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) llevaría adelante el desarrollo y la administración general del Puerto de Balboa y que sólo una parte de la administración de la terminal de contenedores sería terciarizada al sector privado. Esta es una práctica de desarrollo y administración portuaria realizada comúnmente en Japón donde el alcance de la privatización es limitado. Sin embargo, durante la ejecución del presente Estudio se definió que el puerto iba a ser desarrollado y administrado a través de la terciarización total al sector privado. El presente Estudio había partido de la premisa de que esta tarea iba a ser asumida por Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) pero en realidad esta condición no se cumplió. (Calificación: 2)

1.3 Evaluación final: En aquel momento la relevancia del propósito último que consistía en aumentar la capacidad de operación de los contenedores en los puertos de la Costa Pacífica fue sumamente alta. Tanto el alcance como la duración del Estudio fueron adecuados. Sin embargo, las propuestas del presente Estudio no fueron implementadas en absoluto, debido a que la premisa (privatización parcial y no total) que constituyó el punto de partida del presente Estudio no se cumplió y esta decisión fue tomada en plena ejecución del Estudio. Tal vez no haya sido pertinente haberse iniciado el Estudio cuando todavía no se había agotado la discusión sobre el alcance de la privatización, y suponiendo que éste iba a ser sólo parcial. Además, hubiera sido más prudente delegar la ejecución de un estudio similar a una empresa privada en vez de ejecutarlo como un proyecto de cooperación técnica de JICA. (Calificación: 2)

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

(1) Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final correspondiente.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Contenido de los informes: De acuerdo con el organismo de contraparte, el informe es conciso y de fácil interpretación. Se exponen claramente la filosofía y los procedimientos que conducen a la conclusión y se detallan todas las fuentes de información. (Calificación: 5)

2) Precisión del análisis: La demanda proyectada fue un tanto menor que la demanda real, pero no se observan problemas particulares en el plan de infraestructura portuaria, diseño conceptual y análisis financieros. (Calificación: 3)

3) Calidad del contenido del plan (propuestas)

Estrategia: Se indica la estrategia progresiva de ordenamiento portuario conformada por el plan de emergencia (manejo de contenedores a través del mejoramiento de la infraestructura existente del Puerto de Balboa), plan de corto plazo (construcción del nuevo desembarcadero de contenedores en la zona Diablo del Puerto de Balboa) y el plan de largo plazo (construcción del nuevo puerto de contenedores en la zona Farfan). Si bien tanto el plan de emergencia como el plan de corto plazo no fueron implementados debido a que la empresa privada ha llevado a cabo el ordenamiento portuario mediante un plan diferente, la propuesta había sido estratégica. (Calificación: 4)

Claridad del objetivo y del plan: El contenido y el respectivo costo del plan de emergencia y plan de corto plazo fueron oportunamente descritos, pero como el puerto ya había sido privatizado, el Estudio no profundizó en los detalles sobre el sistema de ejecución. Además, se incluyó el análisis sobre el papel que debe cumplir la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) y la reforma estructural de la misma como administrador y supervisor, pero las descripciones son meramente textuales y poco concretas. (Calificación: 2)

Coherencia del contenido del plan: Existe cierta coherencia en el plan de corto plazo y plan de largo plazo para el ordenamiento del puerto. (Calificación: 4)

Claridad de los procedimientos de implementación de proyectos: El Estudio incluyó una descripción concreta del plan de ordenamiento del Puerto de Balboa pero prácticamente no hizo mención sobre los procedimientos de ejecución debido a que dicho puerto ya había terminado de ser totalmente privado. Tampoco se mencionaron los medios

específicos para la realización del plan de largo plazo (nuevo puerto de contenedores en la zona Farfan). (Calificación: 1)

Factibilidad:

- a. Aceptación social: No se ha estudiado ni se ha analizado en absoluto el aspecto social. (Calificación: 1)
 - b. Capacidad institucional: Se plantearon las propuestas sobre la función de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) y de la privatización del Puerto de Balboa, así como la necesidad de la reforma estructural, fortalecimiento del mercadeo y la supervisión adecuada de la situación administrativa del puerto, entre otros. No obstante estas propuestas no derivan directamente a la implementación de los planes propuestos. Por otro lado, no se han realizado investigaciones ni análisis sobre la capacidad institucional de la nueva empresa administradora del Puerto de Balboa. En cuanto al plan de largo plazo (desarrollo del nuevo puerto en la zona Farfan) no se consideró en absoluto la metodología de ejecución ni el sistema de ejecución. (Calificación: 2)
 - c. Evaluación técnica: La empresa privada a la que se confió el desarrollo y administración del mencionado puerto, emprendió el ordenamiento del embarcadero de contenedores sobre la base de un plan totalmente diferente a la propuesta del presente Estudio, lo que sugiere que éste no había agotado todas las opciones concebibles. (El presente Estudio había planteado la construcción de atracadero de contenedores en un terreno ocioso procurando conservar otras infraestructuras distintas al atracadero atribuyendo mayor importancia a la utilidad pública del puerto. Contrariamente a esto, la empresa privada optó por instalar el atracadero de contenedores demoliendo parte de las infraestructuras existentes atribuyendo mayor importancia a la economía. No obstante, no se sabe si esta opción ha disminuido o no la utilidad pública del puerto). Además, en cuanto al plan de construcción del nuevo puerto de contenedores en la zona Farfan en la ribera opuesta propuesto como un plan de largo plazo, la Autoridad del Canal de Panamá no había sido proactivo en desarrollar esta opción, considerando en la posible ampliación del Canal (construcción del tercer juego de esclusas). Todo esto sugiere que la propuesta del Estudio no había sido la mejor. (Calificación: 2)
 - d. Análisis económico y financiero: El análisis económico y financiero ha sido ejecutado adecuadamente. (Calificación: 3)
 - e. Evaluación ambiental: La Evaluación del Impacto Ambiental incluido en el Estudio ha sido ejecutada adecuadamente. (Calificación: 4)
- 4) Utilidad de los informes: El Informe está siendo utilizado por la Autoridad Portuaria de

Panamá (traducción tentativa) como material para la elaboración de planes de los puertos regionales. Sin embargo, no es utilizado en absoluto en el Puerto de Balboa ya que éste fue privatizado. Igualmente, el presente Informe no está siendo prácticamente utilizado por la empresa privada (Panama Port Company) que administra el mencionado puerto. (Calificación: 1)

- 5) Avance de la transferencia tecnológica: De acuerdo con el organismo de contraparte, se realizaron numerosas reuniones e intercambio de opiniones con el equipo consultor japonés durante el desarrollo del Estudio, mediante las cuales aprendieron eficientemente la metodología sobre los procedimientos de planificación del desarrollo portuario. No obstante, en determinadas áreas como la evaluación económica y análisis ambiental, la transferencia ha consistido básicamente en lo conceptual más que técnico, y no incluyó la transferencia, por ejemplo de un programa de computadora o de componentes estructurales. Por otro lado, de acuerdo con el equipo consultor japonés, la transferencia tecnológica ha sido limitada. (Calificación: 3)
 - 6) planificación participativa: De acuerdo con el organismo de contraparte, el intercambio de opiniones con los funcionarios de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) como el beneficiario directo, se realizó de manera suficiente a través de las frecuentes reuniones. Por otro lado, de acuerdo con el equipo consultor japonés, el Estudio fue realizado principalmente bajo la iniciativa de éste. No se conoce a manera cierta si se ha realizado el intercambio de opiniones con las compañías navieras quienes fueron incluidos como beneficiarios indirectos o con los demás organismos gubernamentales que ejercían influencia en la política de privatización del sector portuario. (Calificación: 3)
 - 7) Factores externos a nivel del logro del objetivo del Proyecto: Ninguno en particular. (Calificación: 0)
- (3) Evaluación final: El que el Puerto de Balboa haya sido totalmente privatizado, hizo que el plan de emergencia y el plan de corto plazo propuestos bajo la premisa de que el puerto sería parcialmente privatizado queden suspendidos. Además, la viabilidad del plan a largo plazo que consistía en construir un nuevo puerto de contenedores en Farfan fue muy reducida, debido a que la propuesta del Estudio no había sido lo suficientemente armónico con la propuesta de la futura ampliación del Canal de Panamá (o bien la coordinación con la Autoridad Portuaria de Panamá no había sido suficiente). En términos generales, se concluye que la efectividad del presente Estudio fue baja. El logro del objetivo del Proyecto se debe prácticamente al logro de los resultados propuestos, de modo que los resultados propuestos han contribuido al logro del objetivo del Proyecto. No obstante, teniendo en cuenta que el logro de los resultados propuestos en sí fue baja, la calificación es de 2,5. (Calificación: 2,5)

2.2 Contribución del logro de los resultados propuestos para el logro del objetivo del Proyecto:

Los resultados propuestos fueron definidos de tal manera que su cumplimiento converja en el logro del objetivo del Proyecto. Sin embargo, en la práctica, algunos resultados propuestos no fueron alcanzados en la forma esperada, lo cual impidió que se cumpliera satisfactoriamente el objetivo del Proyecto. (Calificación: 3)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Proyecto.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: No se observan problemas particulares en la calidad, cantidad y de envío oportuno del equipo consultor japonés, pero se deduce que la eficiencia fue baja debido a que el objetivo del Proyecto no fue suficientemente cumplido. (Calificación: 2)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: No se observan problemas particulares en cuanto a calidad, cantidad y momento de envío del equipo consultor japonés, pero no se podría decir que la calidad del Estudio fue alta debido a que cuatro de los seis resultados propuestos no fueron suficientemente cumplidos, por lo que se concluye que la eficiencia no fue alta. (Calificación: 3)

(3) Relevancia de las inversiones

1) Ejecución oportuna de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el envío del equipo consultor japonés fue sumamente oportuno. (Calificación: 5)

2) Calidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, la calidad del equipo consultor japonés ha sido alta. No obstante, ninguno de los integrantes hablaban el español y se requirió de un intérprete en todo momento. El equipo consultor japonés, por su lado, respondió que la calidad de los contrapartes fue alta. (Calificación: 4)

3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el número de integrantes del equipo consultor japonés fue relativamente adecuado, con excepción de que no incluía un especialista en el área social. La permanencia del equipo consultor japonés en Panamá ha sido corta y no se ha tenido suficiente tiempo para agotar todas las discusiones. El equipo consultor japonés, por su lado, respondió que el número de contrapartes fue adecuado. (Calificación: 4)

3.3 Evaluación final

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: Debido a que el logro del objetivo del Proyecto ha sido bajo, la eficiencia también ha sido calificada

como baja (Calificación: 2)

- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: La calidad del Estudio no ha sido del todo alta y, por ende, tampoco la eficiencia fue alta. (Calificación: 3)
- (3) Relevancia de las inversiones: El momento de envío y la calidad del equipo consultor japonés fueron adecuados, no así la cantidad de las inversiones (las especialidades de los integrantes del equipo consultor japonés y la duración del estudio de campo). (Calificación: 4)

4. Impacto

4.1 Manifestación del propósito último e impactos negativos

- (1) Informe de evaluación final del Estudio: El propósito último del presente Estudio fue fortalecer la competitividad internacional de los puertos de Panamá incluyendo el Puerto de Balboa como puertos contenedores. No se ha realizado la evaluación al finalizar el Proyecto.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- 1) Calificación dada por los contrapartes

Implementación de proyectos: Parte de los proyectos propuestos han sido implementados debido a la privatización del puerto. (Calificación: 3)

Impacto positivo esperado: Los proyectos no han sido prácticamente implementados de modo que casi no se observan impactos. (Calificación: 2)

Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)

- 2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

Implementación de proyectos: A la construcción de la terminal de contenedor utilizando las infraestructuras del embarcadero existente en el Puerto de Balboa, le siguió la construcción del nuevo embarcadero de contenedores en la zona Diablo. Sin embargo, estos emprendimientos fueron llevados a cabo con base en un plan diferente a lo que el presente Estudio había propuesto. Es decir, las propuestas por el presente Estudio no fueron implementadas en absoluto. Tampoco existen perspectivas de que sea implementado el plan de largo plazo. (Calificación: 1)

Propósito último y otros impactos: Si bien es cierto que la privatización del Puerto de Balboa ha permitido modernizar las infraestructuras y se logró el propósito último, los proyectos propuestos por el presente Estudio no fueron implementados en absoluto, y por lo tanto, no se ha tenido ningún impacto positivo que pueda ser atribuida al presente Estudio. (Calificación: 1)

Impacto negativo: No se manifestaron impactos negativos. (Calificación: 5)

- (3) Factores externos: La privatización total del Puerto de Balboa fue definida antes de la finalización del presente Estudio, y se llevó a cabo en 1998. Por lo tanto, la propuesta del presente Estudio no ha sido implementada en absoluto. (Calificación: -2)
- 3) Evaluación final:
- Implementación de proyectos: Ninguna propuesta del Estudio fue implementada y tampoco se tiene la expectativa de que sea implementada en el futuro. (Calificación: 1)
- Propósito último y otros impactos: No se manifestaron los impactos positivos que puedan ser atribuidos al presente Estudio. (Calificación: 1)
- Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)
- 4.2 Contribución del Estudio en el impacto manifestado: No se ha materializado el impacto, y por ende, la contribución del Estudio ha sido nula. (Calificación: 1)

5. Sostenibilidad

- 5.1 Informe de evaluación final del Estudio: No fue realizada la evaluación final del Estudio.
- 5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
- (1) Calificación dada por los contrapartes
- 1) Sostenibilidad organizativa: La organización permanece prácticamente sin ningún cambio importante. (Calificación: 3)
 - 2) Sostenibilidad financiera: El organismo ejecutor recibe un apoyo financiero estable del Estado. (Calificación: 3)
 - 3) Sostenibilidad técnica: Todavía falta por mejorar el nivel tecnológico del personal. Las actividades iniciadas con el Proyecto tienden a disminuir. (Calificación: 2)
- (2) Calificación dada por este Equipo de Estudio
- 1) Sostenibilidad organizativa: Si bien la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) fue integrada y reestructurada a la Autoridad Marítima de Panamá, no se observan tendencias de que haya progresado significativamente, o bien, reducido. (Calificación: 3)
 - 2) Sostenibilidad financiera: El apoyo financiero del Estado es estable y el balance de ingresos y gastos es equilibrado. (Calificación: 4)
 - 3) Sostenibilidad técnica: Con la privatización del principal puerto, prácticamente todos los contrapartes han pasado a las empresas privadas. Sin embargo, el Informe de Estudio es utilizado como libro de consulta. (Calificación: 2)
- 5.3 Evaluación final: La sostenibilidad organizativa y financiera es normal pero se considera que la sostenibilidad técnica es relativamente baja por el hecho de que casi todos los contrapartes han pasado a las empresas privadas después de la privatización del puerto.

(Calificación: 2,5)

Informaciones complementarias: Lecciones obtenidas de la evaluación

Cuando existe la posibilidad de una privatización total, se deberá definir la conveniencia o inconveniencia de realizar el Estudio o bien definir el alcance del Estudio recién después de comprobar la evolución del mismo. El presente Estudio fue iniciado con la intención de facilitar prestamente a la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) las informaciones necesarias para la negociación de la privatización bajo la premisa de que la privatización del Puerto de Balboa será parcial y no total. Sin embargo, durante el período de Estudio, se ha decidido que el puerto iba a pasar totalmente al sector privado más rápido de lo que se había esperado. Debido a que la empresa privada ha llevado a cabo el acondicionadores de la infraestructura portuaria sin tomar en cuenta el presente Estudio, las principales propuestas del Estudio no llegaron a implementarse.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Estudio de Desarrollo

[Perfil del Proyecto]

1. Esquema	Estudio de Desarrollo
2. Sector	Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal
3. Proyecto	plan de Rehabilitación y plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal
4. Sitio del Proyecto	Puerto de Cristóbal
5. Antecedentes y perfil de la cooperación	El Puerto de Balboa se enfrentaba al problema de desgaste de las infraestructuras portuarias e ineficiencia en el aspecto institucional, administrativo y gerencial del puerto, lo cual imposibilitaba responder al desarrollo del transporte de contenedores. El gobierno de Panamá ha solicitado el plan Maestro y el Estudio de Factibilidad para lograr el fortalecimiento de la competitividad internacional del mencionado puerto como puerto de contenedores ante la necesidad de llevar a cabo el acondicionadores planificado de la infraestructura portuaria, la restauración de la infraestructura existente y disponer de un plan de Administración y Manejo.
6. Organismo ejecutor es de Panamá	Autoridad Portuaria de Panamá (actualmente, Autoridad Marítima de Panamá)
7. Período de cooperación	Octubre de 1992 a noviembre de 1993

[MDP para evaluación] *Nota: Los ítems con letras itálicas fueron definidos con base en las informaciones entregadas y los resultados del estudio efectuado, etc.*

Resumen narrativo del Proyecto	Indicadores	Resultados	Externalidades (resultados)
<p>Propósitos últimos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar los proyectos propuestos. 2. Refuerzo de competitividad internacional de los puertos de Panamá incluyendo el Puerto de Cristóbal como puerto de contenedores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de los proyectos. 2. Volumen de transporte de contenedores del Puerto de Balboa y de los puertos ubicados en la Zona del Canal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El transporte de contenedores del Puerto Cristóbal ha bajado considerablemente entre el años 1994 y 2001 pero con el desarrollo del nuevo puerto de contenedores, el volumen volvió a aumentar ocho en todos los puertos de Panamá. 2. Una parte del plan de corto plazo fue implementada, no así el plan a largo plazo. 	(Ninguna en particular)
<p>Objetivo del Proyecto</p> <p><i>Elaborar el plan Maestro proyectado hasta el 2010 para la modernización y mejoramiento de la eficiencia administrativa del Puerto Cristóbal y proponer proyectos de corto plazo viables para el año 2000.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad del plan Maestro y propuestas del Informe del Estudio. 2. Factibilidad del plan a corto plazo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La calidad del plan Maestro y las propuestas no fue alta debido a que parte de los resultados propuestos ha sido de baja calidad. 2. Se han propuesto proyectos de corto plazo viables llegándose a implementar parte de ellos. 	<p><i>Privatización parcial del Puerto Cristóbal. (En 1998 fue totalmente privatizado). Que el Gobierno disponga los recursos para ejecutar el plan a largo plazo. (No se cumplió).</i></p>
<p>Resultados propuestos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer las condiciones actuales de la infraestructura, administración, sistema institucional, condiciones socioeconómicas y condiciones naturales del puerto. 2. Definir la función y el papel que el puerto cumple con base en la demanda proyectada. 3. Elaborar el plan de largo plazo para el acondicionadores institucional y de las infraestructuras 4. Elaborar el plan de corto plazo para la modernización del puerto y verificar su relevancia. 5. Proponer la metodología de implementación de proyectos y el plan de mejoramiento de la administración portuaria 6. Transferir la tecnología a los contrapartes. 	<p><i>Datos cuantitativos y cualitativos para la verificación de los hechos, (1) al (6).</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los resultados propuestos (1), (3), (4) y (6) se cumplieron en gran medida. 2. Sin embargo, se observan graves debilidades en la calidad de algunos resultados como: (2) la precisión de la proyección de la demanda fue baja y (5) la metodología para la implementación de los proyectos a largo plazo ha sido poco concreta. 	(Ninguna en particular)

<p>Actividades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recolectar y ordenar las informaciones existentes. 2. Realizar los estudios de campo sobre las infraestructuras y condiciones naturales del puerto. 3. Revisar las condiciones socioeconómica del país. 4. Realizar la proyección de la demanda hasta 2010. 5. Establecer el lineamiento de desarrollo portuario. 6. Elaborar el plan de disposición de la infraestructura portuaria. 7. Realizar la estimación preliminar de costos. 8. Elaborar el plan preliminar de ejecución. 9. plantear propuestas de administración y organización. 10. Elaborar el plan de corto plazo para el mejoramiento de la infraestructura. 11. Realizar el diseño básico del plan a corto plazo, la elaboración del plan de ejecución y estimación de gastos. 12. Proponer el sistema de administración portuaria. 	<p>Inversiones (Japón) Integrantes del equipo consultor japonés</p> <p>Inversiones (Panamá) Contrapartes</p>	<p>Inversiones (Japón) Integrantes del equipo consultor japonés</p> <p>Inversiones (Panamá) Contrapartes</p>	<p>(Ninguna en particular)</p> <p>Premisas (Ninguna en particular)</p>
--	---	---	---

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Estudio de Desarrollo

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Relevancia		2,5	<p>1. Coherencia con las necesidades del país receptor: Si bien es cierto que la necesidad de acondicionar el puerto de contenedores fue sumamente alta y el Estudio se ha realizado en el momento oportuno, no resultó adecuado realizar una cooperación basada únicamente en un Estudio que no presupone inversiones concretas.</p> <p>2. Idoneidad del plan: Habría sido mejor que la duración del Estudio fuese más corta debido a que el sector marítimo de entonces atravesaba momentos de fuertes cambios. La integración del equipo consultor japonés fue adecuada.</p> <p>3. Verificación de las externalidades que encaminan el logro del objetivo del Proyecto al logro del propósito último: El Estudio fue realizado con la premisa de que el puerto no será totalmente privatizado pero, la realidad fue distinta y se ejecutó la privatización total y el desarrollo portuario bajo la iniciativa privada.</p>
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	2,0	<p>1. Calidad de los informes: La descripción del Informe es esmerada y de fácil interpretación.</p> <p>2. Precisión de los métodos de análisis: La precisión de la demanda proyectada fue reducida subestimándose sustancialmente la demanda de la transferencia de los contenedores.</p> <p>3. Calidad del contenido del plan (propuestas): El plan ha sido estratégico y coherente pero no incluía una propuesta sobre las posibles fuentes de financiamiento para el plan a largo plazo. Además, éste último ha sido poco factible.</p> <p>4. Utilidad de los informes: Los informes son utilizados únicamente como material de consulta para la elaboración de planes de los puertos regionales.</p> <p>5. Avance de la transferencia tecnológica: La transferencia tecnológica no fue eficiente.</p> <p>6. planificación participativa: Es probable que no haya habido suficiente intercambio de opiniones con las compañías navieras, quienes son los beneficiarios indirectos y con los demás organismos gubernamentales relacionados.</p>
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	3,0	Si bien el logro del objetivo del Proyecto se debe prácticamente al logro de los resultados propuestos, la calidad de una parte de los resultados propuestos fue cuestionable convirtiéndose en el factor que impidió el logro satisfactorio del objetivo del Proyecto.
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	2,0	No se observan problemas particulares en la calidad, cantidad y momento de envío del equipo consultor japonés pero la eficiencia resultó ser baja debido a que el objetivo del Proyecto no fue suficientemente alcanzado.
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3,0	No se podría decir que la calidad del Estudio fue alta. Su eficiencia ha sido baja debido a que parte de los resultados propuestos no fueron suficientemente alcanzados.
4. Impacto	4-1(1) Implementación del Proyecto	3,0	Parte del plan de corto plazo (modernización de la infraestructura existente del Puerto Cristóbal) fue implementada pero no existen expectativas de que el plan a largo plazo (nuevo puerto de contenedores de la Isla Telfers) sea implementado.
	4-1(2) Propósito último y otros impactos	1,0	El propósito último fue suficientemente alcanzado con el éxito del nuevo puerto de contenedores construido por la empresa privada, pero el éxito de dicho emprendimiento ha causado la reducción de la cantidad de contenedores manejados en el Puerto Cristóbal. No se ha generado un impacto positivo que pueda ser atribuido al presente Proyecto.
	4-1(3) impactos negativos	5,0	Ninguno en particular
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	1,0	Casi no se manifestaron impactos positivos, lo cual indica que la contribución del Proyecto fue sumamente reducida.
5. Sostenibilidad		2,5	<p>1. Sostenibilidad organizativa: La Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) ha pasado a ser la Autoridad Marítima de Panamá pero la organización se halla estable.</p> <p>2. Sostenibilidad financiera: El balance de ingresos y gastos de la AMP es equilibrado y el apoyo financiero del Estado es estable.</p> <p>3. Sostenibilidad técnica: Casi todos los contrapartes renunciaron la AMP.</p>
Evaluación general			La necesidad de construir un puerto de contenedores fue sumamente alta y el momento de la ejecución del Estudio fue oportuno. Sin embargo, el Estudio no ha llegado a plantear propuestas factibles debido a que éste no suponía ninguna inversión concreta. El Estudio fue ejecutado con la premisa de que no se iba a materializar una privatización total del puerto. Además, la demanda proyectada de la traspaso de contenedores no había sido precisa. Como resultado, se llegó a implementar sólo algunas propuestas, pero la construcción del puerto de contenedores fue materializada como un proyecto de una empresa privada.

[Evaluación sobre administración y gerencia]

Aspectos de evaluación	Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia	4,5	<p>1. Comunicación entre Japón y Panamá: Se realizaron reuniones oficiales mensuales e intercambio de opiniones semanales.</p> <p>2. planificación de las actividades diarias: Se realizaron reuniones oficiales de manera mensual e intercambio de opiniones semanales.</p>
2. Relevancia de las inversiones	3,5	<p>1. Ejecución oportuna de la inversión: El envío del equipo consultor japonés fue oportuno</p> <p>2. Calidad de la inversión: La calidad del equipo consultor japonés fue sumamente alta, no así la calidad de los contrapartes.</p> <p>3. Cantidad de la inversión: El número de los integrantes del equipo consultor japonés fue adecuado, no así el</p>

			número de los contrapartes. 4. Número de integrantes del equipo consultor japonés por cada contraparte: El número de los contrapartes fue reducido frente al número de los integrantes del equipo consultor japonés
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		2,5	<p>1. Capacidad institucional del organismo ejecutor: No había una descentralización adecuada de facultades dentro del organismo ejecutor, lo cual se tradujo en la escasa motivación del personal.</p> <p>2. Situación financiera del organismo ejecutor: El organismo ejecutor recibe el apoyo financiero estable por parte del Estado.</p>
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	0	Ninguno en particular
	A nivel del propósito último	-2,0	El nuevo puerto de contenedores fue construido en un lugar diferente a lo propuesto por la empresa privada debido a que el Gobierno de Panamá no logró disponer de los recursos presupuestarios para implementar el plan a largo plazo y la Comisión de Canal de Panamá no había sido proactivo en realizar el plan de desarrollo portuario propuesto. Por esta razón, el desarrollo del nuevo puerto propuesto por el presente Estudio no fue implementado y no se manifestó el impacto positivo atribuible al Estudio. Sin embargo, el propósito último fue cumplido debido al desarrollo portuario que fue implementado en el marco de un proyecto del sector privado.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

1. Cuando se prevé que habrá un cambio importante en el mercado, constituye sumamente necesario aplicar una metodología de proyección de la demanda y la recopilación de datos que reflejen adecuadamente dichos cambios. Para la proyección de la demanda en el presente Estudio fue necesario tener en cuenta el volumen de los contenedores traspasados y la tarifas aplicadas por las competencias.
2. Es necesario verificar previa y cabalmente las premisas que afectan seriamente a la factibilidad de un plan. El presente Estudio ha tenido como premisa el desarrollo de un nuevo puerto en la Isla Telfers bajo la iniciativa de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa). Sin embargo, en la realidad casi la totalidad de los proyectos propuestos no fueron implementados porque la Comisión del Canal de Panamá no fue proactiva en emprender el desarrollo del nuevo puerto en la Isla Telfers y el Gobierno de Panamá no ha podido disponer inmediatamente de una gran suma para la inversión.
3. En cuanto al método de privatización del puerto, un estudio que presupone únicamente las experiencias del Japón tiene sus limitaciones. El desarrollo y la administración de los puertos en Japón se han venido realizando bajo la iniciativa del sector público, mientras que en Panamá se ha adoptado la política de privatizar totalmente el desarrollo y la administración de los puertos. Es por eso que el plan a largo plazo elaborada con base sólo en las experiencias del Japón no llegó a implementarse.
4. En el caso de que sea necesario proponer proyectos que requieran inmediatamente de grandes sumas de inversión, no siempre resulta efectivo realizar un apoyo que consista únicamente en un Estudio de Desarrollo que no pueda proponer una posible fuente de financiamiento.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Estudio de Desarrollo]

Proyecto: plan de Rehabilitación y plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Estudio.

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

1) Importancia política del Proyecto: Con la transferencia del Canal de Panamá, uno de los grandes desafíos políticos que el Gobierno de Panamá debía asumir, era la administración adecuada de este puerto, hasta entonces administrado por los Estados Unidos. También había sido un reto importante incrementar la capacidad de manejo de contenedores en la salida a la Costa Atlántica aprovechando la ventaja geográfica de Panamá, ante la tendencia mundial de adecuación de los puertos para el manejo de contenedores y la construcción de puertos de concentración. En efecto, a partir de mediados de la década de los noventa el volumen de las cargas de contenedores manejado ha superado fácilmente la demanda proyectada por el presente Estudio a raíz de que varios puertos de contenedores nuevos en la costa Atlántica fueron inaugurados por el sector privado. (Calificación: 5)

2) Identificación de los beneficiarios: La Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) había sido el beneficiario directo y la contraparte del presente Estudio. Los beneficiarios indirectos fueron los usuarios del Puerto Cristóbal (compañías navieras). Sin embargo, estos usuarios no fueron especificados en la etapa de planificación ni en el Informe de Estudio. (Calificación: 3)

3) Selección del esquema: De acuerdo con el organismo de contraparte, la selección del Estudio de Desarrollo para el presente Proyecto de entre las diversas opciones que ofrece JICA, fue la más adecuada. Sin embargo en realidad, los proyectos propuestos por el presente Estudio han sido implementados sólo parcialmente, mientras que los proyectos del sector privado que presuponían inversiones concretas fueron implementados en su totalidad (Puerto Manzanillo, Terminal de Contenedores Colón). Esto sugiere que no fue muy adecuado realizar el apoyo que consistiera sólo en un Estudio para el Desarrollo sin que éste converja directamente a una inversión concreta. Tampoco ha sido adecuado ejecutarlo en una etapa en que el Gobierno de Panamá podía disponer de suficientes recursos para el desarrollo de los puertos comerciales. (Calificación: 2)

4) Utilidad de la tecnología japonesa: Los contrapartes respondieron que la tecnología

japonesa ha sido sumamente útil. Esto es muy cierto en cuanto a la ingeniería. Sin embargo, la metodología adoptada por el presente Estudio no fue del todo útil porque desestimó considerablemente la demanda de trasbordo de contenedores. Además, tampoco la propuesta de los procedimientos de privatización fue aplicada en la práctica (metodología de Japón que consistía en desarrollar y administrar la parte fundamental del conjunto bajo la iniciativa del sector público, privatizando el resto). (Calificación: 3)

(2) Plan del Estudio

- 1) Duración del Estudio: El Estudio fue finalizado en un lapso relativamente corto pero los contrapartes manifestaron que aún así la duración fue un tanto larga atribuyendo la razón al hecho de que el sector marítimo sufrió fuertes cambios en este lapso. (Calificación: 3)
- 2) Integración del equipo consultor japonés: El equipo consultor japonés estaba integrado por los expertos de diversas áreas y, de acuerdo con los contrapartes, la integración de este equipo fue sumamente adecuada. (Calificación: 5)
- 3) Traslado de esfuerzos con otros donantes: No hubo traslato. (Calificación: A)

- (3) Verificación de la existencia de externalidades que permitan la implementación de las propuestas del Estudio de Desarrollo: El presente Estudio partía de la premisa de que la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) iba a tomar la iniciativa en el desarrollo portuario y que la privatización iba a ser sólo parcial. En aquel entonces, ésta era la metodología de desarrollo portuario adoptada en Japón. Sin embargo, en la práctica se llevó a cabo el desarrollo y administración de puertos de contenedores en la Zona del Canal bajo la iniciativa total del sector privado. También el Puerto Cristóbal llegó a ser totalmente privatizado después de que el Estudio fue concluido. Se concluye que la premisa establecida no fue cumplida. Por otro lado, la Isla Telfers era para el Gobierno de Panamá el principal candidato para la construcción del nuevo puerto, pero la Comisión del Canal de Panamá (en aquel entonces, organismo de los Estados Unidos) no estaba de acuerdo con la construcción del nuevo puerto en ese sitio (porque el proyecto iba a afectar a los buques que transitaban por el Canal), lo cual se ha convertido en un factor de limitación para la implementación de la propuesta del Estudio. (Calificación: 1)

- 1.3 Evaluación final: La relevancia del propósito último que se definía en el fortalecimiento de la capacidad de manejo de los contenedores en los puertos de la Costa Atlántica del Canal de Panamá había sido sumamente alta y también el momento de la ejecución del Estudio fue oportuno. El alcance y la duración del Estudio fueron relativamente adecuados. No obstante, no fue muy adecuado realizar la asistencia que consistiera sólo en el Estudio para el Desarrollo que no converja directamente a una inversión concreta. Además, el Gobierno de Panamá no disponía de suficientes recursos para el desarrollo de puertos comerciales en aquel tiempo. Por esta razón la propuesta del presente Estudio ha sido concretada sólo

parcialmente, mientras que el sector privado logró implementar los proyectos de manera exitosa. El nuevo puerto fue desarrollado independientemente a la propuesta del presente Estudio invirtiendo una gran suma que implicaba un alto riesgo. En conclusión, el presente Estudio no partió de una premisa acertada sobre el proceso de privatización ni sobre el sitio candidato del nuevo puerto de contenedores. (Calificación: 2,5)

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

- (1) Informe de evaluación final del Estudio: La evaluación final del Estudio no fue realizada.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Contenido del Informe: El Informe incluía un planteamiento detallado de los lineamientos básicos, procedimientos y premisas que condujeron a la conclusión. También contenía numerosos gráficos que facilitaban su interpretación. Asimismo, incluía las referencias de las diferentes informaciones utilizadas. (Calificación: 4)
 - 2) Precisión del análisis: La cantidad real de las cargas de contenedores ha superado tres veces el proyección del presente Estudio, lo que sugiere que la proyección de la demanda fue poco precisa. En especial se desestimó la demanda de las cargas de contenedores de trasbordo que representaba casi el 70% del volumen total de contenedores. Esto se debe a la falta de datos básicos (datos reales de trasbordo de contenedores y tarifas de puertos similares ubicados en la misma zona), y a los grandes cambios que sufrió el mercado de transporte de contenedores a mediados de los noventa (la construcción de los puertos de concentración denominados “hub”, y la formación de consorcios de compañías navieras hicieron que la demanda se concentrara rápidamente en los puertos que presentaban mayor ventaja). Por otro lado, la propuesta del plan de infraestructuras portuarias, el diseño conceptual y el análisis financiero incluidos en el Estudio ha mantenido un grado de precisión adecuado. (Calificación: 1)
- (3) Calidad del contenido del plan (propuestas)
 - 1) Estrategia: La propuesta incluía un plan estratégico de desarrollo progresivo de largo y corto plazo para el mejoramiento del embarcadero existente y la construcción de la nueva terminal de contenedores en la Isla Telfers. Esta estrategia ha sido implementada sólo parcialmente puesto que el nuevo puerto fue construido independientemente por una empresa privada. (Calificación: 3)
 - 2) Claridad del objetivo y del plan: La propuesta incluía una descripción clara del contenido y del costo del plan de corto plazo, pero la metodología y el sistema institucional había sido poco concreta. De igual manera, el plan a largo plazo no era

detallado a excepción de su perfil. (Calificación: 2)

- 3) Coherencia del contenido del plan: Los planes de corto y largo plazo para la construcción del eran coherentes. (Calificación: 3)
- 4) Claridad de los procedimientos de implementación de proyectos: La propuesta consistía en el desarrollo iniciado por la Autoridad Portuaria de Panamá para posteriormente delegar la administración de la terminal de contenedores a una empresa privada. Sin embargo, careció de un análisis específico sobre la fuente financiera para la implementación de proyectos, de modo que los procedimientos de implementación no eran claros. (Calificación: 1)
- 5) Factibilidad:
 - a. Aceptación social: El aspecto social no fue estudiado ni analizado. (Calificación: 1)
 - b. Capacidad institucional: Se analizó cabalmente la capacidad administrativa, gerencial e institucional de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa), no así la capacidad financiera para la implementación de los proyectos. Además, a pesar de que la implementación del proyecto implicaba grandes inversiones y que las políticas de privatización del puerto salían del control de esta institución, parece no haberse atribuido la debida atención a las tendencias de otros organismos gubernamentales que podían incluir enormemente en la implementación del plan. (Calificación: 2)
 - c. Evaluación técnica: En cuanto al sitio candidato para el nuevo puerto de contenedores, el análisis de las diferentes opciones fue relativamente simple y conciso debido a que antes del Estudio, la Isla Telfers ya había sido considerado como el principal sitio candidato dentro de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa). Mientras que el plan había propuesto cinco opciones de desarrollo en la Isla Telfers, para los otros dos sitios candidatos sólo se analizó una forma única de desarrollo. De haberse estudiado más minuciosamente las opciones en los demás sitios candidatos, probablemente se hubiera escogido el Puerto Manzanillo, en el que se construyó el nuevo puerto de contenedores. Tal vez el Estudio tampoco agotó el análisis sobre la influencia que causaría el Proyecto al servicio del Canal de Panamá⁹. Las alternativas del plan de desarrollo una vez enfocado el terreno candidato, fueron analizadas de manera relativamente detallada. (Calificación: 2)
 - d. Análisis económico y financiero: El análisis del beneficio directo presenta un

⁹ De acuerdo con el equipo consultor japonés que realizó el Estudio, luego de finalizar éste la Comisión del Canal de Panamá no había sido proactivo a aprobar la construcción del nuevo Puerto en la Isla Talfers aludiendo la posible influencia negativa del Proyecto al servicio del Canal.

- aspecto que carece de minuciosidad. (Calificación: 2)
- e. Evaluación ambiental: El alcance de la evaluación del impacto ambiental ha sido adecuado. Sin embargo, la evaluación se basó completamente en informaciones secundarias sin realizarse recopilación de nuevas informaciones en sitio. (Calificación: 2)
- 6) Utilidad de los informes: Si bien es cierto que en la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa, la actual Autoridad Marítima de Panamá) los informes son utilizados como material de consulta para la elaboración de planes de los puertos regionales (no en el presente puerto), estos no son utilizados en el presente puerto ya privatizado. Tampoco parece tener utilidad en la empresa privada (Panama Port Company) que administra y gerencia el puerto luego de su privatización. (Calificación: 2)
- 7) Avance de la transferencia tecnológica: De acuerdo con el organismo de contraparte, se ha mantenido frecuente intercambio de opiniones con el equipo consultor japonés durante el desarrollo del Estudio, realizándose la transferencia tecnológica de manera sumamente eficiente. Sin embargo, los integrantes del equipo consultor japonés opinan que no se ha podido llevar a cabo una transferencia tecnológica efectiva debido al escaso número de contrapartes. (Calificación: 3)
- 8) Planificación participativa: El intercambio de opiniones con los funcionarios de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) que es el beneficiario directo, fue suficientemente realizado mediante las reuniones semanales. No obstante, es difícil afirmar que se haya mantenido suficiente intercambio de opiniones con las compañías navieras que fueron los beneficiarios indirectos y con los demás organismos gubernamentales que ejercían influencia de sobre la política de privatización del sector portuario¹⁰. (Calificación: 3)
- 9) Factores externos a nivel del logro del objetivo del Proyecto: Ninguno en particular. (Calificación: 0)
- (4) Evaluación final: Parte del plan a largo plazo propuesto por el presente Estudio ha sido implementada, pero la efectividad del presente Estudio fue relativamente baja debido a que no se logró proponer un proyecto viable en cuanto al nuevo puerto de contenedores. El plan ha sido relativamente estratégico y coherente, pero de igual modo, se han tenido debilidades en la precisión de la proyección de la demanda y la falta de propuestas concretas sobre la posible fuente de recursos financieros, así como la metodología de implementación. Tampoco se tomó en cuenta la posibilidad de un desarrollo portuario ejecutado por la empresa privada, debido a que la ubicación del nuevo puerto de contenedores se hallaba enfocada en un solo sitio candidato. El Estudio se realizó presuponiendo el desarrollo portuario con la iniciativa

¹⁰ Ver nota al pie de la página anterior.

pública. Independientemente a esto, el Informe es utilizado como libro de texto en la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) por su fácil interpretación y por contener una descripción detallada de los procedimientos que condujeron a una conclusión. (Calificación: 2)

2.2 Contribución del logro de los resultados propuestos para el logro del objetivo del Proyecto

El presente Estudio proponía los siguientes seis resultados: (1) conocer la situación real del puerto y las condiciones naturales y socioeconómicas; (2) definir la función del puerto con base en la demanda proyectada; (3) elaborar el plan de largo plazo sobre el acondicionadores institucional y de la infraestructura; (4) verificar la relevancia del plan de corto plazo; (5) proponer los procedimientos de implementación de los proyectos; y, (6) la transferencia tecnológica. El (1), (3), (4) y (6) fueron logrados en gran medida contribuyendo al cumplimiento del objetivo del Proyecto. Sin embargo, los numerales (2) y (4) presentan limitaciones como los mencionados más abajo incidiendo negativamente a la efectividad del presente Estudio.

- (1) La proyección de la demanda había sido poco acertada, así también la identificación del potencial de desarrollo de un puerto internacional de trasbordo de contenedores. Esto hizo que el plan de largo plazo haya sido demasiado discreto, en términos de su dimensión y ejecución oportuna, frente al proyecto materializado por el sector privado. (2)
- (2) La implementación del proyecto propuesto por el Estudio había partido de la premisa de que la privatización del Puerto Cristóbal sería sólo parcial, y no se llegó a analizar detalladamente el sistema institucional o la capacidad financiera que pudieran afectar al desarrollo y la administración portuaria. Tampoco se efectuó el análisis de una privatización total ni el desarrollo del nuevo puerto de contenedores por la iniciativa privada. (4)

Los resultados propuestos habían sido concebidos de tal manera que su cumplimiento contribuyera en su totalidad al logro del objetivo del Proyecto. Sin embargo, la calificación del mismo es de 3 porque el cumplimiento de tales resultados propuestos ha sido muy reducido. (Calificación: 3)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación al finalizar el Estudio.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: No se observan problemas particulares en cuanto a calidad, cantidad y momento de envío del equipo

consultor japonés. Sin embargo, la eficiencia ha sido baja debido a que el objetivo del Proyecto no fue suficientemente cumplido. (Calificación: 2)

- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: No se observan problemas particulares en cuanto a calidad, cantidad y momento de envío del equipo consultor japonés. Sin embargo, la calidad del Estudio no fue alta puesto que cuatro de los seis resultados propuestos no fueron suficientemente cumplidos. Por lo tanto, se concluye que la eficiencia no fue alta. (Calificación: 3)
- (3) Relevancia de las inversiones
 - 1) Ejecución oportuna de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el envío del equipo consultor japonés fue sumamente oportuno. (Calificación: 5)
 - 2) Calidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, la calidad del equipo consultor japonés fue sumamente adecuada. Sin embargo, en realidad no ha sido del todo “adecuada” puesto que la demanda proyectada por el Estudio no ha sido acertada y tampoco la propuesta de los procedimientos de implementación de proyectos ha sido adecuada. (Calificación: 4). De acuerdo con los integrantes del equipo consultor japonés, la calidad de los contrapartes no ha sido suficientemente alta. (Calificación: 2)
 - 3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, la calidad del equipo consultor japonés ha sido sumamente adecuada. El Equipo de Estudio, por su lado, respondió que el número de los contrapartes no fue suficiente. (Calificación: 4)

3.3 Evaluación final

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: El objetivo del Proyecto fue escasamente logrado y, por ende, se considera que también la eficiencia ha sido baja. (Calificación: 2)
- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Las inversiones no fueron del todo efectivas debido a que la calidad del Estudio no fue alta. (Calificación: 3)
- (3) Relevancia de las inversiones: Las inversiones han sido adecuadas en términos del envío oportuno y el número de los integrantes del equipo consultor japonés, pero la calidad no fue alta. La calidad de los contrapartes no ha sido tampoco suficiente. (Calificación: 3,5)

4. Impacto

4.1 Grado de manifestación del propósito último e impactos negativos

- (1) Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Estudio.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Calificación dada por los contrapartes

Implementación de proyectos: Los proyectos propuestos no fueron implementados en su totalidad, a causa de la privatización del puerto. (Calificación: 1)

Impacto positivo esperado: Casi no se han tenido impactos puesto que apenas se han implementado los proyectos. (Calificación: 2)

Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)

2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

Implementación de proyectos: La reconstrucción del embarcadero exclusivo para contenedores (segunda mitad del plan a corto plazo) fue realizado conforme a la propuesta. Sin embargo, no existen expectativas de que se implemente el desarrollo del nuevo puerto de contenedores en la Isla Telfers propuesto por el presente Estudio. (Calificación: 3)

Propósito último y otros impactos:

Si bien es cierto que se ha reducido el volumen de contenedores manejados en el Puerto Cristóbal, el desarrollo del puerto exclusivo para contenedores implementado por la empresa privada independientemente al presente Estudio, ha sido exitoso lo cual permitió alcanzar el propósito último¹¹

Los proyectos propuestos han sido implementados en parte en el Puerto Cristóbal, pero el volumen de contenedores manejados en dicho puerto ha sido reducido a los 5 años de haber finalizado el presente Estudio (1998), debido al éxito del nuevo puerto de contenedores construido por la empresa privada. De igual manera, no existen perspectivas de que sea implementado el nuevo puerto propuesto en la Isla Telfers. Por lo tanto, casi no se ha manifestado el impacto positivo que se atribuye al presente Estudio. Tampoco se podría negar la posibilidad de que el presente Estudio haya impulsado el desarrollo del nuevo puerto por el sector privado¹², pero este factor no puede ser considerado en el presente Informe debido a que el mismo resulta sumamente indirecto. (Calificación: 1)

Impacto negativo: No se manifestaron impactos negativos. (Calificación: 5)

3) Factores externos: El presente Estudio no ha manifestado impactos positivos puesto que no se llevó a cabo el desarrollo del nuevo puerto propuesto. Las principales causas de esta situación fueron: que el Gobierno de Panamá no disponía de recursos financieros

¹¹ El volumen con la que opera la terminal de contenedores del Puerto Cristóbal implementado mediante la propuesta del presente Estudio representa nada más que la vigésima parte del volumen de contenedores registrados en la costa Atlántica del Canal de Panamá (2001) de modo que la contribución del presente Estudio es sumamente escasa.

¹² Finalizado el presente Estudio se ha implementado exitosamente el desarrollo del nuevo Puerto de contenedores por una empresa privada. Posteriormente el Director de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) que fue el principal contraparte del presente Estudio, pasó a una empresa privada cumpliendo un papel importante en el desarrollo del nuevo puerto. Sin embargo, no se ha llegado a clarificar con el Estudio de campo de qué manera influyó a este proceso el hecho de que el presente Estudio se haya realizado.

suficientes para la implementación inmediata de la propuesta; que la Comisión del Canal de Panamá estaba poco dispuesta a aceptar el plan aludiendo que el desarrollo de un nuevo puerto en la Isla Telfers podría afectar el transporte del Canal, y; finalmente, que se haya ejecutado la privatización total de la administración del puerto en un lapso más corto de lo esperado como política del sector portuario del de Panamá. (Calificación: -2)

(3) Evaluación final:

1) Implementación de proyectos: Las propuestas fueron implementadas sólo parcialmente. (Calificación: 3)

2) Propósito último y otros impactos: El propósito último fue cumplido pero casi no se manifestaron los impactos positivos atribuibles al presente Proyecto. (Calificación: 1)

3) Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)

4.2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto: La contribución del presente Proyecto es sumamente escasa puesto que casi no se manifestaron los impactos positivos. (Calificación: 1)

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Estudio.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por los contrapartes

1) Sostenibilidad organizativa: La organización permanece a un nivel relativamente similar a cuando se finalizó el Estudio. (Calificación: 3)

2) Sostenibilidad financiera: El balance de ingresos y gastos es equilibrado. (Calificación: 4)

3) Sostenibilidad técnica: Falta aún por mejorar el nivel técnico del personal, y las actividades iniciadas en el Estudio tienden a disminuir. (Calificación: 2)

(2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

1) Sostenibilidad organizativa: Si bien la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) fue integrada y reestructurada a la Autoridad Marítima de Panamá, no se ha tenido un cambio importante en su organización. (Calificación: 3)

2) Sostenibilidad financiera: El apoyo financiero del Estado es estable, y el balance de ingresos y gastos parece ser equilibrado. (Calificación: 4)

3) Sostenibilidad técnica: Con la privatización del principal puerto, casi todos los contrapartes pasaron al sector privado. El Informe de Estudio es utilizado como libro de consulta. (Calificación: 2)

5.3 Evaluación final: La sostenibilidad organizativa y financiera es normal pero se considera

que la sostenibilidad técnica es relativamente baja por el hecho de que casi todos los contrapartes han pasado a las empresas privadas después de la privatización del puerto. (Calificación: 2,5)

Informaciones complementarias: Lecciones obtenidas de la evaluación

- (1) Cuando se prevé que habrá un cambio importante en el mercado, constituye sumamente necesario aplicar una metodología de proyección de la demanda y la recopilación de datos que reflejen adecuadamente dichos cambios. En el presente Estudio, la proyección de la demanda del trasbordo de contenedores fue realizada con base en los datos sobre las tendencias de los años anteriores (crecimiento de PIB regional) y de otros proyectos similares (crecimiento de la demanda real de trasbordo en el Puerto Colombo). Sin embargo, también ha sido necesario tomar en cuenta el volumen de los contenedores trasbordados y las tarifas aplicadas por las competencias. (por ejemplo, el Puerto Kingston).
- (2) Es necesario tomar en cuenta que cuando un Estudio se basa sobre una premisa específica, mayor es el efecto se genera cuando no se cumple dicha premisa. El presente Estudio ha tenido como premisa el desarrollo de un nuevo puerto en la Isla Telfers bajo la iniciativa de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa). Sin embargo, en realidad casi la totalidad de los proyectos propuestos no fueron implementados porque la Comisión del Canal de Panamá no fue proactiva en emprender el desarrollo del nuevo puerto en la Isla Telfers y el Gobierno de Panamá no ha podido disponer inmediatamente de una gran suma para la inversión. Por lo tanto, es necesario verificar previa y cabalmente las premisas que afecten seriamente a la factibilidad de un plan.
- (3) En cuanto al método de privatización del puerto, un estudio que presupone únicamente las experiencias del Japón tiene sus limitaciones. El desarrollo y la administración de los puertos en Japón se han venido realizando bajo la iniciativa del sector público, y la delegación del servicio a las empresas privadas ha sido siempre parcial. El plan de desarrollo propuesto por el Estudio suponía que el Gobierno de Panamá también adoptaría la misma metodología. Sin embargo, en Panamá se ha adoptado la política de privatizar totalmente el desarrollo y la administración de los puertos (porque el Gobierno de Panamá no disponía de fondos para la inversión inmediata). Es por eso que el plan a largo plazo elaborado con base sólo en las experiencias del Japón no llegó a implementarse. En el caso de que se esté considerando la privatización que afecta directamente al proyecto, es necesario realizar un estudio tomando en cuenta las posibilidades mucho más amplias sin estar bajo el yugo de la política existente o de Japón. En dicho caso, es necesario dedicar especial atención en las tendencias no sólo del organismo ejecutor sino también de los demás organismos gubernamentales (en especial autoridades superiores) que influyen en la definición de las políticas.

- (4) En el caso de que sea necesario proponer proyectos que requieran inmediatamente de grandes sumas de inversión, no siempre resulta efectivo realizar un apoyo que consista únicamente en un Estudio de Desarrollo que no pueda proponer una posible fuente de financiamiento. En caso de realizarse un estudio de desarrollo sobre un proyecto de inversión con fuerte carácter comercial en una área donde la fluidez del mercado es dinámica y conlleve grandes riesgos como lo fue este Estudio, conviene realizar un estudio que tenga a la vista la inversión privada. La razón se debe a que en un estudio que presupone la inversión pública, no es posible proponer inversiones de alto riesgo.

Pliego de Análisis Evaluativo según Esquema de Proyectos Específicos [Expertos]

Proyecto: Expertos de largo plazo para el transporte marítimo y comercio internacional

1. Perfil del Proyecto

Son dos los expertos individuales objetos de la evaluación y ambos fueron enviados al Centro de Investigación sobre la Problemática Internacional (traducción tentativa) del Canal de Panamá de la Universidad de Panamá (en adelante Centro de Investigación) (traducción tentativa).

Especialidades	Tipo	Período de envío	Principales trabajos
Transporte marítimo y comercio internacional (primer experto)	Largo plazo	Ene/96 - Ene/98	Transferencia tecnológica de la metodología de proyección de la demanda del Canal de Panamá, transferencia de conocimientos y recopilación de materiales sobre el comercio internacional y transporte marítimo.
Transporte marítimo y comercio internacional (segundo experto)	Largo plazo	Oct/98 – Dic/01	Investigaciones y asesoría sobre la problemática del Canal y el transporte marítimo en el Centro de Investigación, cursos de comercio internacional y transporte marítimo en la escuela de graduados.

De acuerdo con el informe final del segundo experto, el trasfondo de la solicitud del presente Proyecto ha sido el siguiente.

Ante la concesión y transferencia total del Canal de Panamá a fines de 1999 que hasta entonces había sido administrado por los Estados Unidos, constituía un reto de primordial importancia para el Gobierno de Panamá profundizarse en el conocimiento, analizar y proyectar las tendencias futuras sobre el comercio internacional y transporte marítimo que es la fuente de la demanda de uso del Canal. Es por eso que surgió la necesidad de contar con una cooperación que permita el mejoramiento de la función del instituto de estudios científicos e investigaciones sobre la demanda del canal (Centro de Investigación sobre la Problemática Internacional del Canal de la Universidad de Panamá: traducción tentativa) y el fortalecimiento de recursos humanos profesionales, como un apoyo indirecto a la administración del Canal. (versión abreviada).

El primer experto de largo plazo ha enfocado sus actividades en la transferencia tecnológica de la metodología de proyección de la demanda del Canal y en la recopilación de informaciones sobre el transporte marítimo y el comercio internacional. El segundo experto desarrolló sus actividades en torno al asesoramiento en la investigación y transferencia de conocimientos (cursos) sobre el transporte marítimo y comercio internacional. Parte de los cursos realizados por el segundo experto en la universidad, consistió en el seminario sobre la economía de transporte para postgrados de la

Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, a propuesta del primer experto.

Luego del regreso al Japón del segundo experto, no se llevó a cabo ninguna cooperación técnica en dicho Centro de Investigación.

2. Resultados de la evaluación

El Estudio sobre los expertos individuales para la presente Evaluación, se basó en las encuestas realizadas al organismo receptor y en el análisis del respectivo informe final elaborado por los expertos.

2.1 Relevancia

- (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia: Ante la transferencia del Canal, Panamá demandaba los expertos nacionales calificados en el área de economía de transporte marítimo y comercio internacional para asumir la administración del Canal y aprovechar eficazmente el mismo para el desarrollo de la economía nacional. El presente Proyecto consistió en la asistencia en una temática política importante de Panamá. No obstante, el emprendimiento del presente Proyecto enfocado en el fortalecimiento de la investigación y formación de recursos humanos, ha sido un reto de mediano y largo plazo, de modo que el reto no ha sido necesariamente urgente o prioritario. Se considera que, desde el punto de vista de la escala y del período de cooperación y recursos humanos invertidos, el esquema que consta de envíos de expertos de largo plazo ha sido el esquema más adecuado para el fortalecimiento de la investigación y formación de recursos humanos en el área mencionada. También fue adecuado en el sentido de que se podía aprovechar las experiencias acumuladas en Japón en el área del transporte marítimo y comercio.
- (2) Idoneidad de la institución receptora de los expertos: El Centro de Investigación (traducción tentativa) fue la institución adecuada para cooperar en el fortalecimiento de la investigación y la formación de recursos humanos correspondientes al área de economía de transporte marítima y comercio internacional. Este centro fue creado en 1993 para prepararse ante la transferencia del Canal, con miras a hacer del mismo un centro de investigación científica y de desarrollo humano en el área del transporte marítimo y comercio internacional. Sin embargo, Panamá carecía de expertos en el mencionado ramo debido a que el Canal de Panamá había sido administrado hasta entonces por los Estados Unidos. Por lo tanto, el Centro necesitaba contar con expertos externos. No obstante y tal como se describe en el apartado correspondiente al impacto, el Centro no se relaciona estrechamente con los organismos operativos como son la Autoridad del Canal de Panamá, lo cual hizo que no se tuvieran las condiciones necesarias para la manifestación del impacto.

- (3) **Idoneidad del plan de actividades:** De acuerdo con el organismo de contraparte, el período de envío fue sumamente adecuado. En Panamá, ambos expertos han sostenido varias reuniones con los contrapartes para elaborar sus respectivos planes de acción. El primer experto califica que el plan de acción fue sumamente adecuado, mientras que el segundo experto reflexiona que la asesoría en la investigación en el Centro no fue suficientemente realizada por la falta de tiempo, a causa de que las clases y el curso de maestría requirieron mayor tiempo de lo previsto. Por su parte, el organismo de contraparte califica que el período de envío (tres años y dos meses) de ambos expertos fue relativamente largo.

2.2 Efectividad

Los objetivos del presente Proyecto fue el fortalecimiento de la investigación del organismo de contraparte en el área de economía de transporte marítimo y de comercio internacional, así como el desarrollo humano en la misma área a través del curso de maestría.

El primer experto ha realizada la transferencia tecnológica en el organismo de contraparte enfocando su atención en un tema concreto e importante que es la proyección de la demanda del Canal. El experto, junto con los contrapartes, realizó el estudio y publicó los resultados de la proyección de la demanda a largo plazo del Canal de Panamá. De acuerdo con su autoevaluación y calificación dada por los contrapartes, la efectividad para el logro del objetivo con relación a la transferencia tecnológica es del 80%. Sin embargo, el experto enfatiza que el proceso no ha sido concluido, puesto que han quedado varios temas o contenidos pendientes.

El segundo experto ha tenido a su cargo el curso de maestría en ciencias del canal del Centro de Investigación y de economía de transporte marítimo en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, realizando de manera directa la formación de recursos humanos. El segundo curso fue iniciado a propuesta del primer experto. El curso de ciencias del canal constó de dos módulos con 19 participantes y el curso de economía de transporte marítimo constó de un módulo y 11 participantes. La calificación de los participantes en cuanto a los cursos impartidos ha sido sumamente alta. También el hecho de que se haya presentado el programa de estudio correspondiente al curso de economía de transporte marítimo, fue uno de los importantes resultados alcanzados. Sin embargo, tal como se menciona más arriba, no se ha podido dedicar suficiente tiempo en la asesoría de investigación y el logro fue sumamente limitado. El experto reporta en su informe final, que aunque se obtuvieron importantes resultados, la función del desarrollo humano del organismo de contraparte recién ha echado raíces, y enfatiza la necesidad de continuar enviando expertos.

Por otra parte, se han suministrado los equipos necesarios para la investigación como las computadoras y fotocopiadoras, además de suministrar una considerable cantidad de bibliografías

científicas. Sin embargo, de acuerdo con el informe del segundo experto, la bibliografía científica con la que se cuenta sigue siendo insuficiente.

Considerando todo lo expuesto más arriba, se considera que el objetivo del presente Proyecto no fue suficientemente cumplido. Además, la transferencia tecnológica a los contrapartes no fue tampoco suficiente.

2.3 Eficiencia

Ambos expertos fueron enviados por una compañía naviera japonesa. Los contrapartes califican que el nivel de experiencias y conocimientos de ambos ha sido sumamente adecuado. Sin embargo, aunque ellos manejaban el inglés, tuvieron algunas limitaciones para comunicarse en español lo cual ha constituido una dificultad para comunicarse con algunos de los contrapartes que no tenían suficiente dominio del inglés.

Las inversiones ejecutadas (equipos de investigación y bibliografías científicas) fueron de suma utilidad y no hubo despilfarro.

El equipo de contrapartes estuvo conformado por los investigadores del organismo de contraparte y el número fue adecuado. Sin embargo, se percataron algunos factores de limitación para la transferencia tecnológica, según los expertos. Estos incluyen el poco dominio del inglés por parte de los contrapartes (la mayor parte de la bibliografía referente al Canal de Panamá era en inglés) y que algunos no mostraron suficiente diligencia como investigador o el interés necesario para elaborar la tesis. También se reportó la reducida facultad que tenía el organismo de contraparte en cuanto al manejo de los recursos humanos, lo que ha causado el cambio de contrapartes importantes, y la insuficiente capacidad de los investigadores para coordinar sus respectivas actividades de investigación. Otro factor de limitación ha sido el poco interés que la Comisión de Canal de Panamá tuvo en el organismo de contraparte, lo cual ha dificultado en obtener las informaciones necesarias para la investigación.

Al considerar integralmente lo anterior y la baja efectividad en el logro del objetivo, se concluye que la del presente Proyecto ha sido relativamente baja.

2.4 Impacto

Los impactos propuestos por el presente Proyecto han sido: que los contrapartes capacitados continúen las investigaciones referentes al Canal o al transporte marítimo y la economía internacional, contribuyendo a la administración y a planificación de largo plazo del Canal de Panamá y al desarrollo del servicio de transporte marítimo y comercio de Panamá y; aquellos que hayan finalizado los dos cursos de maestría se dedicaran a la administración del Canal de Panamá o

al servicio de transporte marítimo contribuyendo al desarrollo de los mismos.

Los contrapartes encuestados respondieron que las técnicas transferidas siguen siendo útiles aún después de que los expertos se hayan retirado. Sin embargo, se desconoce cuál de las actividades de investigación siguen desarrollándose. Por otro lado, al realizar la entrevista en la Autoridad del Canal de Panamá, ésta respondió en relación con el desempeño del organismo de contraparte, que dicha Autoridad elaboró un plan de largo plazo del Canal basándose en la demanda proyectada por ella y que no les llamó la atención las investigaciones desarrolladas en el Centro de Investigación (traducción tentativa). En este sentido, no se sabe si la cooperación a dicho centro contribuyó verdaderamente a la administración del Canal.

No se cuenta con informaciones concretas en cuanto a la situación de las actividades desempeñadas por los graduados del curso de maestría. La mayoría de ellos fueron colocados en las empresas privadas (de transporte marítimo o navieras), y algunos de ellos están trabajando en la Autoridad del Canal de Panamá y en el Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto, se concluye que la educación de los dos cursos de maestría apoyado por el presente Proyecto, contribuyó de alguna manera al Canal de Panamá y al desarrollo del sector de transporte marítimo. No obstante, el número de graduados que alcanza un total de 20 personas es limitado de modo que el impacto no fue significativo.

En resumen, se considera que el impacto del presente Proyecto es mínimo.

2.5 Sostenibilidad

De acuerdo con los contrapartes encuestados, el organismo de contraparte ha sido desarrollado en comparación a cuando los expertos concluyeron su misión. El presupuesto del Centro proviene en su totalidad del presupuesto de la Universidad de Panamá y su monto es estable. Se sigue desarrollando tanto las actividades de investigación como la educación de los cursos de maestría. Los equipos suministrados están siendo adecuadamente utilizados.

El primer experto indica que la transferencia tecnológica aún no se ha completado. El segundo experto afirma que la formación de recursos humanos en los cursos de maestría no es aún sostenible, porque el Centro de Investigación y la Facultad de Economía no tienen suficiente experiencia administrativa en los cursos de maestría y que no hay seguridad de poder reclutar a los profesores panameños capaces de desarrollar el mismo curso en sustitución del experto.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la sostenibilidad del presente Proyecto es moderada.

3. Lecciones

(Ninguno en particular)

1. Perfil del Proyecto

La evaluación fue orientada a un experto individual enviado a la anterior Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) entre julio de 1998 y diciembre de 1999, y posteriormente a la Oficina del Ministerio para Asuntos del Canal (en adelante, se refiere como la “Oficina del Ministerio”) hasta el mes de julio de 2001 (en total tres años). Se mencionaron dos organismos receptores porque la denominación del organismo fue modificada a raíz de la transferencia del Canal de Panamá, de modo que en realidad se refiere al mismo organismo. El mencionado experto había sido enviado como primer experto al Centro de Investigación sobre la Problemática Internacional del Canal de la Universidad de Panamá (traducción tentativa) durante dos años hasta el mes de enero de 1998.

El informe final no detalla específica los antecedentes de la solicitud del envío. El contenido de la cooperación consistió en “asesorar al Gobierno de Panamá (como experto en administración y política de transporte marítimo) en los preparativos para la transferencia del Canal, y formular recomendaciones para el Gobierno del Japón en lo relacionado con la cooperación en el plan de administración y modernización del Canal posterior a su transferencia”.

En el plan de ejecución de trabajos incluyó las siguientes actividades.

- 1) Elaboración de artículos referentes a la cantidad de los buques que navegan por el Canal de Panamá.
- 2) Elaboración de material audiovisual sobre la cantidad de los busques que navegan por el Canal de Panamá.
- 3) Participación y asesoría en las diversas actividades que acompañan a la transferencia del Canal de Panamá.
- 4) Seminarios sobre el Canal de Panamá y transporte marítimo dirigidos a los funcionarios de la Oficina del Ministerio
- 5) Elaboración del plan de investigación sobre la tendencia del transporte marítimo por parte de la Oficina del Ministerio.
- 6) Asesoría a la Autoridad del Canal de Panamá (que eventualmente no es el organismo receptor) sobre la problemática del Canal de Panamá.

2. Resultados de la evaluación

La evaluación sobre el experto individual se basó en las encuestas realizadas al organismo receptor y en el análisis del informe final elaborado por el experto. El informe final lleva incluye

también el “Informe de Evaluación” elaborado por el experto y el contraparte de la Oficina del Ministerio.

2.1 Relevancia

- (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia: El experto fue el asesor político del Ministro para Asuntos del Canal, pero de acuerdo con el informe final, el objetivo de su envío no había sido muy claro. El contenido de la cooperación anteriormente descrito está dividido en las actividades antes y después de la transferencia del Canal. Sin embargo, la descripción se refiere más al contenido de las actividades y no al propio objetivo. Además, la redacción tampoco es muy específica. En cuanto a las actividades, las mismas se resume prácticamente en los seis tipos mencionados anteriormente. Sin embargo, el enfoque es muy vago, sin llegar a profundizar en el vínculo entre las actividades, ni los indicadores meta o el propio objetivo de éstas. Por lo tanto, es difícil conocer cuales han sido los principales problemas que debieron ser solucionados. Al considerar el hecho de que el trasfondo de la solicitud no era claro, es posible que el presente Proyecto no respondía a las necesidades trascendentales del país receptor.
- (2) Institución receptora del experto: El experto fue enviado a la Oficina del Ministerio que había sido creada como el despacho del Ministro para Asuntos del Canal que tenía bajo su cargo la operación de la “(nueva) Autoridad del Canal de Panamá” para administrar el Canal de Panamá. De acuerdo con el informe final del experto, el Gobierno de Panamá había establecido claramente las facultades y las responsabilidades del Ministro, pero la Oficina del Ministerio había sido un organismo temporal de la Presidencia de modo que no contaba con un estatuto claro¹³. El informe del experto señala que la Oficina estaba integrada por el personal con intereses políticos y su motivación no era fuerte, y por lo tanto, se concluye que tal vez no fue la institución ideal como receptora del experto.
- (3) Plan de acción: De acuerdo con el experto, el plan de acción elaborado ha sido “razonable”. Sin embargo, al tener en cuenta que el objetivo no había sido claro y que las actividades propuestas eran poco concretas, además que el plan no estaba estructurado con una lógica, se concluye que el plan de actividades no fue adecuado.

2.2 Efectividad

De acuerdo con el informe final y el informe de evaluación elaborado por el experto y su

¹³ Aunque se desconoce la situación actual de la Oficina del Ministerio para Asuntos del Canal, ésta por lo menos existía en el momento de la evaluación.

contraparte, el plan de acción fue cumplido en gran parte, con excepción de algunas actividades. El informe final resume que el apoyo a la sensibilización comunitaria (que incluye las actividades del 1) al 3) asociada a la transferencia del Canal, ha arrojado suficientes resultados, mientras que el asesoramiento en la administración del Canal y en la formulación de las políticas de transporte marítimo posterior a la transferencia (incluye el ítem “f”. de las actividades) no fue realizado de manera suficiente. Por otro lado, señala que la capacitación de un contraparte de alto nivel y la creación del centro de investigación e información dentro de la Oficina del Ministerio para desarrollar las actividades educativas y los estudios sobre el Canal y la economía de transporte marítimo (correspondiente al ítem 4) de las actividades) han sido un logro importante de su desempeño.

En cuanto al asesoramiento en la formulación de políticas para el Ministro para Asuntos del Canal, el experto ha redactado documentos técnicos sobre la modernización, ampliación y aseguramiento de la fuente de agua del Canal. Sin embargo, de acuerdo con los contrapartes, la Autoridad del Canal de Panamá no suele mostrar alto interés por los consejos que provienen del exterior, de modo que fue se deduce que no ha sido fácil brindar asesoría oportuna.

Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la efectividad del presente Proyecto no fue lo suficientemente alta, en parte debido a la definición poco clara del objetivo.

2.3 Eficiencia

El nivel de conocimiento del idioma (español) del experto no fue del todo suficiente. Sin embargo, se considera que el experto estaba debidamente preparado para cumplir su misión puesto que había estado dos años en Panamá antes de ser nombrado como experto en esta área, y los contrapartes calificaron como alto, su nivel de conocimientos y experiencias. La Oficina del Ministerio no siempre satisfacía las cualidades idóneas como organismo receptor como se indicó anteriormente, y tal vez por esta razón, la calidad y el número de los contrapartes asignados no fueron del todo suficiente, lo cual ha incidido negativamente a la eficiencia del Proyecto. Los equipos invertidos en este Proyecto incluyeron los equipos audiovisuales y computadoras, pero estos llegaron a Panamá recién poco antes de la finalización de la misión del experto.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la eficiencia del presente Proyecto fue relativamente baja.

2.4 Impacto

En esta Evaluación, prácticamente no fue posible dilucidar los impactos concretos que ha tenido el presente Proyecto. No se obtuvieron informaciones a partir de la encuesta realizada a los

contrapartes en cuanto al impacto de la sensibilización de la población que se supone que se ha tenido resultados positivos. Tampoco ha sido posible identificar el impacto del asesoramiento brindado al Ministro para Asuntos del Canal o de las actividades del Centro de Investigación e Información que “continúan desarrollándose” según algunas fuentes de información.

Al considerar integralmente lo anterior, el Proyecto no parece haber tenido un impacto importante en particular. Sin embargo, aquí no se hace una evaluación específica, por “carecer de informaciones concretas”.

2.5 Sostenibilidad

De acuerdo con la encuesta realizada a los contrapartes, el plantel de funcionarios de la Oficina del Ministerio no ha variado considerablemente desde el momento que el experto ha dejado el Proyecto, pero el presupuesto tiende a disminuirse. Los equipos suministrados están siendo utilizados en los programas de educación y actividades de investigación. Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la sostenibilidad del presente Proyecto no es alta.

3. Lecciones

En el caso de enviar un experto de largo plazo como asesor en la formulación de políticas, es importante enfocar lo más concreto posible la temática política a la que se quiere asesorar y buscar un organismo receptor o un cargo que permita optimizar el desempeño del experto. El factor que provocó el escaso impacto de la cooperación técnica en este caso específico, fue que el objetivo del presente Proyecto no había sido claramente definido, además que el organismo no permitía realizar el asesoramiento útil.