4. Resultados de la evaluación de programas: Pliego de análisis evaluativo y PLM

Contenido

Sectores	# Programas	Programas	Página	Pliego de análisis evaluativo	PLM
Reducción de pobreza y corrección de la brecha regional	1	Programa de Mejoramiento de Calidad de Vida de Ngobe-Bügle	4-1	Sí	Sí
Desarrollo humano para el crecimiento economico sostemible	2	Programa de Capacitación Vocacional	4-20	Sí	Sí
	3	Programa de Entrenamiento de Tripulantes	4-31	Sí	Sí
Apoyo al Canal y a la Zona del Canal	4	Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona de Canal	4-40	Sí	Sí

Pliego de análisis evaluativo del Programa

Programa 1: Programa de Mejoramiento de Calidad de Vida de Ngobe-Bügle

1. Perfil del Programa

1.1 Lista de proyectos que componen el Programa

Este Programa se compone de los dos siguientes proyectos.

Proyectos	Perfil	Esquemas	Organismos de C/P	Ejecutado en:
① Proyecto Ngobe-Bügle (PNB)	Suministrar los equipos y materiales y ofrecer la Cooperación Técnica en cinco comunidades de Ngobe-Bügle para fomentar la organización de las cooperativas	Programa de Desarrollo Local	Proyecto Ngobe-Bügle /FIS	1988-2001
② Envío de JOCV para PNB	Cooperación Técnica a través de JOVC en cinco comunidades de Ngobe Bügle para fomentar la organización de las cooperativas	Envío de grupo de JOVC	Proyecto Ngobe-Bügle /FIS	1998- (Aprobación del envío de grupo: 1999)

1.2 Antecedentes y relación de los proyectos

La cooperación de JICA en la zona de Ngobe-Bügle se inició en 1995 cuando un voluntario JOVC (oficial de Programa) fue enviado a la Delegación en Chiriquí del Ministerio de Economía y Finanzas con el fin de realizar el estudio del desarrollo social de dicho Departamento. El oficial analizó la forma cómo iniciar el apoyo directo a este grupo étnico e inició las actividades a través de la participación en el “Proyecto Ngobe-Bügle” (en adelante, se denominará “PNB”) que ya estaba trabajando para el mejoramiento de calidad de esta población. El oficial, después de reconocer que es necesario extender una cooperación continua y articulada, incluyendo el envío de JOVC, inició las gestiones para solicitar el envío de varios voluntarios JOVC al PNB, con especialidades en “promoción del desarrollo comunitario”, “producción de hortalizas” y “producción de arroz”, entre otras. Adicionalmente, propuso implementar el nuevo esquema recién creado que es la “Programa de Desarrollo Local”.

El PNB como la Programa de Desarrollo Local se inició con la suscripción del acuerdo entre JICA y PNB en febrero de 1998. Este proyecto, por el carácter de su esquema fue implementado por PNB, que es su organismo ejecutor, delegado por JICA. Por lo tanto, inicialmente, había sido considerado como un proyecto aparte a las actividades de JOVC.

Por otro lado, el número de los voluntarios japoneses enviados al PNB conforme a la solicitud, incrementó. Después de dos voluntarios enviados en 1996, fue enviado el nuevo oficial de Programa

de JICA a la oficina de delegación en Chiriquí del Ministerio de Economía y Planificación en 1997, donde inició la coordinación de las diferentes actividades de los voluntarios orientadas a las comunidades de Ngobe-Bügle. En 1998, 1999 y 2000 se incorporaron cuatro, dos y cuatro voluntarios más, respectivamente.

Inicialmente, no se había pensado en que los voluntarios japoneses participaran en el Programa de Desarrollo Local para PNB. Sin embargo, dado que en el área del proyecto, ambos componentes han sido considerados como un mismo paquete que llegó del Japón, y en algunos casos, los voluntarios debían asumir la ejecución y administración del Programa de Desarrollo Local para PNB como su principal misión. Con el fin de esclarecer la relación estos componentes para que todos los voluntarios puedan actuar bajo un mismo entendimiento, la oficina de JOVC y de la Oficina de JICA en Panamá discutieron y acordaron en 1999 agrupar los voluntarios enviados al PNB en el esquema de "envío de equipo de voluntarios" que compartía el mismo objetivo (fomento del cooperativismo) y área del proyecto (cinco comunidades) que con el Programa de Desarrollo Local para PNB.

La evaluación fue realizada para este equipo de JOVC, es decir, de los once voluntarios enviados a partir de 1998 y que integraban el equipo. Los dos voluntarios que ya habían sido enviados antes (1996, para la producción de arroz y cultivos comestibles) han sido eventualmente excluidos de la evaluación considerando que sus actividades son independientes a las del equipo.

El Programa de Desarrollo Local concluyó el 1º de marzo de 2001, pero el envío de equipo JOVC continúa hasta la fecha.

1.3 Evaluación del Programa con el uso de PLM

El propósito último que comparten los dos proyectos que componen este Programa, es decir, el objetivo del Programa se definiría en "mejorar el nivel de vida de Ngobe-Bügle".

El "Proyecto Ngobe-Bügle (PNB)" y el "Envío de JOVC para PNB" han apoyado en el cumplimiento de este objetivo del Programa a través del fortalecimiento de producción, procesamiento y comercialización de los proyectos , principalmente, agrícolas mediante el fomento de la organización de cooperativas o grupos campesinos en cinco comunidades de Ngobe-Bügle. Ambos proyectos comparten el mismo objetivo y área beneficiaria. Entre las actividades concretas se incluyen once proyectos individuales (para el incremento de rentabilidad, producción y procesamiento colectivos, etc.) implementados por cooperativas o grupos campesinos de cinco comunidades en el marco de estos dos grandes proyectos.

2. Resultados de la evaluación

2.1 Relevancia

(1) Relevancia del objetivo del Programa

El objetivo de este Programa es “mejorar el nivel de vida de Ngobe-Bügle” y se relaciona estrechamente con la reducción de la pobreza que es uno de los objetivos más importantes de las políticas de desarrollo del Gobierno de Panamá. Además, el área beneficiara es la zona de extrema pobreza dentro del país. Por lo tanto, la Relevancia del objetivo del Programa es sumamente alta. (Calificación: 5)

(2) Idoneidad de la combinación de proyectos que componen el Programa

1) Selección y combinación de los objetivos de proyectos

Este Programa había establecido como el principal desafío el “fomento del cooperativismo” que es el objetivo específico del Programa de Desarrollo Local para PNB, y pretendía mejorar el nivel de vida de los socios a través del procesamiento y venta colectiva de los sobrantes de los productos agrícolas. Sin embargo, en un momento dado se ha tenido que integrar los grupos campesinos que no son cooperativas al programa, primero porque casi no había sobrantes de los productos agrícolas que podían ser procesados y comercializados, y segundo, porque el rendimiento administrativo de las cooperativas, como cuerpo receptor de la asistencia, era sumamente bajo. Esta corrección del plan fue decidida con base en las experiencias de los voluntarios (antes de iniciar el envío de equipo de JOVC), y atendiendo sus opiniones y recomendaciones.

El plan inicial había sido concebido sobre la base de una serie de premisas: la existencia de las cooperativas con un suficiente grado de madurez (capacidad administrativa) y la existencia de sobrantes de los productos agrícolas que puedan ser procesados y comercializados en forma colectiva. Sin embargo, las condiciones reales eran distintas y no se cumplían las premisas establecidas. De esto se concluye que el planteamiento inicial del desafío había sido inadecuado. Si bien es cierto que el plan fue modificado en cierto modo atendiendo las recomendaciones de los voluntarios, al considerar integralmente se concluye que la selección del tema de cooperación de este Programa no ha sido muy adecuada. (Calificación: 2)

2) Selección y combinación de los organismos de contraparte

El organismo de contraparte de este Programa ha sido el PNB. Un Programa de Desarrollo Local consiste en delegar la ejecución del proyecto a una ONG que tiene suficientes antecedentes en el país correspondiente. Sin embargo, originalmente el PNB había sido sólo un proyecto implementado con año horizonte en 2001 con el apoyo de FIDA, y no cumplía

con todos los requisitos formales como un organismo para ejecutar el Programa de Desarrollo Local de JICA. PNB no cuenta con suficientes antecedentes, y tampoco contaba con suficiente nivel técnico (para más detalles, véase los resultados de la Evaluación de Proyectos Individuales). Por lo tanto, la selección de PNB como organismo ejecutor para el Programa de Desarrollo Local no ha sido adecuada.

Por otro lado, el PNB como organismo receptor de los voluntarios JOVC, no ha presentado inconveniencias en particular, salvo que no se ha asignado suficiente número de contrapartes.

El PNB ha sido al mismo tiempo el organismo ejecutor del Programa de Desarrollo Local y el receptor de JOVC. La falta de capacidad del PNB como organismo ejecutor del Programa de Desarrollo Local ha sido complementada por los voluntarios japoneses.

En resumen, la selección del organismo de contraparte en este Programa no ha sido muy adecuada. (Calificación: 2)

3) Selección y combinación de los esquemas de cooperación

Este Programa estaba integrado por dos esquemas de cooperación: el Programa de Desarrollo Local y el envío de equipo de JOVC. El primero consistió principalmente en el suministro de los equipos y materiales, y el segundo en apoyar en la implementación y uso eficiente y eficaz de los mismos a través de la cooperación técnica de los voluntarios JOVC. Los dos esquemas se complementan uno con el otro, y la selección ha sido efectiva. Sin embargo, tal como se indicó anteriormente en la Evaluación de Proyectos Individuales[1], el esquema de envío de equipo de voluntarios ha tenido cierta deficiencia para integrar eficaz y efectivamente las actividades de varios voluntarios. En resumen, se concluye que la combinación de los esquemas de cooperación en este Programa ha sido, relativamente adecuada. (Calificación: 3)

4) Coordinación de proyectos

Los dos proyectos habían sido concebidos en un inicio como dos componentes separados. Sin embargo, casi inmediatamente después de que se inició el Programa de Desarrollo Local para PNB, las actividades de los dos componentes han tenido una estrecha relación y coordinación. Simultáneamente con la decisión de adoptar el esquema de envío de equipos voluntarios, para el componente JOVC, los dos proyectos compartieron el mismo objetivo y la misma área beneficiaria, integrándose casi en un sólo componente. Por lo tanto, la coordinación de los proyectos ha sido sumamente estrecha.

Sin embargo, de haberse iniciado el envío de JOVC antes (o de otro modo, de haberse iniciado el Programa de Desarrollo Local para PNB uno o dos años más tarde), el PNB hubiese contado con importantes recomendaciones de los voluntarios japoneses sobre las

[1] Véase “Lecciones” de la Evaluación del Proyectos Específicos: “Proyecto Ngobe-Bügle”.

necesidades del área beneficiaria, así como el plan de proyectos, en una fase más temprana, lo que habría mejorado aún más su modalidad de implementación. (Calificación: 4)

5) Relación con los proyectos de cooperación de otros donantes

Dado que PNB que fue el organismo de contraparte de este Programa, ha tenido su origen en un proyecto implementado con el financiamiento del FIDA, este Programa ha mantenido una estrecha relación con los proyectos de cooperación de otros donantes. No ha habido traslapo en el contenido del Programa, y se considera que éste ha sido concebido considerando en una coordinación estrecha con el proyecto de FIDA. (Calificación: 5)

6) Evaluación general: Al considerar integralmente todo lo anterior, se considera que la idoneidad de la combinación de proyectos en este Programa ha sido relativamente baja. (Calificación: 2,5)

2.2 Efectividad

(1) Logro de los objetivos de proyectos

1) Logro del objetivo de cada proyecto: Con base en la evaluación de proyectos específicos, el logro de los objetivos de cada proyecto ha sido evaluado de la siguiente manera.

① Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) (Programa de Desarrollo Local): De los ocho proyectos iniciados por las cooperativas, sólo tres continúan operando hasta ahora, pero sin lograr la rentabilidad que compense la inversión. De los tres proyectos iniciados por los grupos campesinos, dos están logrando un determinado resultado positivo. Por lo tanto, el logro del objetivo del proyecto se califica como sumamente bajo, aunque se haya cumplido parcialmente. La transferencia tecnológica en algunas áreas específicas ha tenido éxito, pero en términos generales el grado de cumplimiento del objetivo no es muy alto. (Calificación: 1)

② Envío de JOVC para PNB (voluntarios JOVC): El objetivo del proyecto y su grado de cumplimiento son los mismos que el numeral precedente ①. Las recomendaciones de los voluntarios han contribuido al éxito de algunos proyectos iniciados por grupos campesinos, y los voluntarios han realizado actividades que no conciernen directamente con el Programa de Desarrollo Local para PNB, contribuyendo de alguna manera a mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria. (Calificación: 1)

2) Logro los objetivos de proyectos en general: al considerar integralmente lo anterior, el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido, en general, bajo. (Calificación: 1)

(2) Factores que incidieron en el logro de los objetivos de proyectos

La principal causa del bajo grado de cumplimiento del objetivo de proyectos estaba en el planteamiento inicial. Es decir, el haber definido el objetivo sobre una premisa equivocada de

que la zona contaba con las cooperativas con suficiente grado de madurez (capacidad administrativa) y suficiente cantidad de sobrantes de los productos agrícolas que podían ser procesados y comercializados. Tampoco se había revisado suficientemente la relevancia económica de los proyectos específicos que iban a iniciar las cooperativas y los grupos campesinos. El plan de proyecto fue elaborado por PNB, asistido por los voluntarios JOVC, y el personal y el tiempo invertidos para este efecto no han sido suficientes. En la etapa posterior, cuando fueron enviados varios voluntarios JOVC, el plan de proyecto ha sido modificado parcialmente, atendiendo las recomendaciones que formularon estos, y se ha logrado un determinado éxito en algunos proyectos.

2.3 Eficiencia

Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos:

El grado de cumplimiento de los objetivos de proyectos ha sido sumamente bajo. Por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos ha sido también sumamente baja (para los dos proyectos) (Calificación: 1)

En el PNB se ha visto varios casos en que se invirtió excesivo monto en la construcción y suministro de las instalaciones y equipos sin antes haber revisado oportunamente la relevancia económica de cada proyecto, los cuales no han sido utilizados adecuadamente y por lo tanto, no han sido rentables. En el proyecto de “Envío de JOVC para PNB”, por su lado, la falta de coordinación previa con JICA y FIS, la falta de una clara definición de la misión y posición de los voluntarios JOVC dentro del PNB y la demora en la llegada del voluntario *Senior* (de edad madura), entre otros factores, han incidido negativamente a la eficiencia del trabajo de los voluntarios. Como factores comunes entre los dos proyectos, la dispersión geográfica de las cinco comarcas beneficiarias y la falta del nivel técnico del personal de PNB (contrapartes) han incidido negativamente a la efectiva implementación de los proyectos.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido sumamente baja. (Calificación: 1)

2.4 Impacto

(1) Objetivo del Programa y otros impactos:

El objetivo de este Programa se define en “mejorar el nivel de vida de Ngobe-Bügle”. Al momento, sólo cuatro de los once proyectos iniciados por las cooperativas y grupos campesinos han contribuido al logro de este objetivo, cuya población beneficiaria abarca menos de 200 familias. El proyecto de producción de arroz bajo riego ha logrado tener un

impacto importante en la mejoría de la calidad de vida. Por ejemplo, algunos de los beneficiarios (aproximadamente 20 familias) han logrado incrementar la producción y obtener un ingreso adicional en efectivo para gastar en otros fines distintos a la compra del arroz, o que se ha diversificado la dieta al iniciar la producción de nuevos cultivos, como las hortalizas. Los proyectos de procesamiento de arroz (aprox. 50 familias), café (se desconoce el número de participantes), restaurantes (varias familias) también han contribuido en cierto modo al mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante el incremento del ingreso en efectivo.

Si bien es cierto que no es fácil prever el impacto que tendrán estas actividades cinco años después de haberse concluido el Programa (2006), se estima que el número máximo de beneficiarios sería de 400 familias, en el caso de que se continúen realizando estas actividades, incrementando progresivamente el número de beneficiarios. Aunque se incorpore el número de participantes en el proyecto avícola que también podría tener éxito, la población beneficiaria total que estarían disfrutando de algún tipo de impacto positivo, no va a ser más de 500 familias. (Calificación: 3)

(2) Impactos negativos: Se produjeron choques entre los socios de las cooperativas, entre éstas con PNB y con otros grupos campesinos por causa de mal manejo de los recursos y materiales del proyecto, derecho de administración, responsabilidad de los proyectos fracasados, etc. (Calificación: 3)

(3) Contribución del Programa en el impacto manifestado:

Al ver el ejemplo del proyecto de producción de arroz que ha sido objeto del estudio social dirigido a la comunidad local, se deduce que los beneficiarios que han logrado el impacto descrito anteriormente, no han tenido otro medio distinto que participar en este proyecto, para mejorar considerablemente su nivel de vida. Por lo tanto, se concluye que la contribución del presente proyecto para la manifestación del impacto ha sido grande. (Calificación: 4)

(4) Factores externos: No ha habido factores externos importantes que encaminan el logro de los objetivos de proyectos al logro del objetivo del Programa. (Calificación: 0)

2.5 Sostenibilidad

(1) Sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos:

En términos generales, la sostenibilidad a nivel del objetivo de proyectos ha sido sumamente baja. Sin embargo, el grado de sostenibilidad varía según los proyectos específicos, y existen

algunos proyectos que continúan operando hasta la fecha y que presentan mejores perspectivas. En el aspecto organizativo, la sostenibilidad de las cooperativas no es alta, no así algunos grupos campesinos. En el aspecto financiero, la sostenibilidad es sumamente baja y pocos proyectos han sido rentables frente a la inversión ejecutada. Salvo las actividades que continúan hasta la fecha, los conocimientos y técnicas transferidos no se asentaron en la comunidad. (La evaluación es común para ambos proyectos) (Calificación: 1,5)

(2) Sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa:

1) Sostenibilidad financiera: La reducción de la pobreza constituye uno de los desafíos más prioritarios para el Gobierno de Panamá. Dado que las comunidades de Ngobe-Bügle son consideradas como áreas de extrema pobreza, se deduce que el Gobierno asignará prioritariamente el presupuesto para el desarrollo de estas áreas. (Calificación: 4)
2) Sostenibilidad organizativa e institucional: El área donde reside el grupo de Ngobe-Bügle ha sido reconocida como "comarca" en 1997. Para que el programa social del Gobierno sea implementado eficientemente, es necesario reforzar el sector administrativo para tal fin, en los próximos años. (Calificación: 2)
3) Sostenibilidad económica y financiera: El área beneficiaria de este Programa se caracteriza por la baja productividad del suelo, mala accesibilidad, etc. y el potencial de desarrollo socioeconómico no es muy alto. (Calificación: 2)
4) Sostenibilidad técnica: Es probable que el bajo nivel educativo de la población Ngobe-Bügle incida negativamente a la sostenibilidad del objetivo del Programa. (Calificación: 2)
5) Evaluación general: En resumen, la sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa ha sido calificada como moderada o relativamente baja. (Calificación: 2,5)

2.6 Pobreza y género

(1) Pobreza

1) ¿Las zonas de pobreza y el estrato pobre dentro del Área del Proyecto han sido debidamente identificados?: No (Básicamente, toda el Área del Proyecto corresponde a la zona de pobreza, pero dentro de ella no se ha enfocado a una área específica.)
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido directamente recogidas del estrato pobre a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: Sí (Las informaciones fueron recogidas a través del estudio de los primeros voluntarios JOVC que entraron a la zona, y de las reuniones comunales convocadas en distintas comunidades.)
3) ¿El estrato pobre participó directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: Sí

4) ¿El estrato pobre constituyó el grupo beneficiario de los resultados y objeto de los proyectos (incluyendo las consideraciones sobre la pobreza?: Sí
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios del estrato pobre?: Sí
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: No (El objetivo del proyecto no se ha cumplido en su mayoría)
7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo al estrato pobre? Sí (véase el apartado 4-2.)

(2) Género

1) ¿El problema de la discriminación social de género dentro de las áreas de proyectos ha sido debidamente identificado?: No
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido recogidas directamente de las mujeres a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: Sí (Las informaciones fueron recogidas directamente de la comunidad, sin limitarse solo en las mujeres.)
3) ¿Las mujeres participaron directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: Sí (La comunidad participó en la planificación y ejecución, sin limitarse solo en las mujeres.)
4) ¿Las mujeres constituyeron el grupo beneficiario de los resultados y objetivo de proyectos (incluyendo las consideraciones sobre el género)?: No
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios de las mujeres?: No
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: Esta pregunta no corresponde al proyecto.
7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo sobre la discriminación social de género?: No

3. Lecciones

(1) Es probable que la eficiencia y la efectividad de la asistencia incremente si se logra establecer una relación de complementariedad entre el Programa de Desarrollo Local para PNB y las actividades de JOVC. Los proyectos específicos que han tenido éxito en este Programa fueron los que han contado con recomendaciones y sugerencias adecuadas de los voluntarios. De no haberse implementado el Programa de Desarrollo Local para PNB, no hubiera podido implementar tales proyectos sólo con el presupuesto ordinario asignado a un proyecto de JOVC. Por otro lado, en este Programa, los voluntarios han tenido que complementar la falta de capacidad del PNB como organismo ejecutor. De haber sido más alta la capacidad ejecutora de PNB, no hubiera sido necesario que los voluntarios intervengan tan intensivamente en el Programa de Desarrollo Local, pudiendo dedicarse plenamente a otras actividades.

(2) En el caso de combinar un proyecto de Programa de Desarrollo Local y el envío de JOVC, conviene iniciar con JOVC a manera de proponer un plan de proyecto más adecuado. En el caso específico de este Programa, la falta de una inversión suficiente en la fase de planificación del proyecto de Programa de Desarrollo Local ha sido una causa importante de la baja efectividad de asistencia. De haberse enviado varios voluntarios en la fase temprana al área del Proyecto, hubiera sido posible elaborar un plan oportuno y adecuado conforme a las recomendaciones y sugerencias de estos voluntarios.

Apéndice: Estudio de la comunidad local relacionado con el Proyecto

1. Objetivo y antecedentes

El estudio de la comunidad local ha sido ejecutado con el objetivo de conocer los beneficios y el impacto que han traído los 11 subproyectos realizados a través del Programa de Desarrollo Local y JOVC. De los once subproyectos, sólo algunos cuantos han logrado un determinado éxito y como tales han sido seleccionados como objeto de este estudio. De estos, debido a la limitación del tiempo y presupuesto disponible, se ha escogido sólo el "Subproyecto de producción de arroz" como uno de los ejemplos de éxito evidente.

El "Subproyecto de producción de arroz" fue ejecutado en Buenos Aires de la Región Ñurum, Veraguas, que es una comarca indígena de Ngobe-Bügle. Aquí se halla uno de los centros de desarrollo del PNB y se había construido las instalaciones de acopio y de venta colectiva, así como un restaurante en los años 1998 y 1999 a través del Programa de Desarrollo Local, antes de iniciar el subproyecto de arroz. En abril de 1998 llegó el voluntario JOVC (especializado en promoción de desarrollo comunitario) y a partir de abril de 2002 está trabajando el segundo voluntario (también especializado en promoción de desarrollo comunitario).

Este subproyecto fue propuesto por el primer voluntario JOVC con base en los resultados de un estudio socioeconómico exhaustivo local realizado mediante frecuentes visitas a la comunidad. Los principales cultivos de la zona eran los granos básicos, tubérculos y legumbres mediante un sistema de producción tradicional consistente en la quema. No existen sobrantes de la producción, y más bien ésta no alcanza para el autoabastecimiento. El primer objetivo del subproyecto propuesto era cambiar el sistema productivo tradicional consistente en la producción itinerante mediante quema, hacia la producción no migrante de arroz bajo riego, y de esta manera incrementar la producción de arroz hasta poder autoabastecerse. Asimismo, también se había propuesto utilizar el agua de riego para la diversificación de cultivos (hortalizas, etc.) y, a la larga, diversificar también la dieta de la comunidad.

El subproyecto ha sido ejecutado a través de los grupos campesinos formados en diez comunidades de Buenos Aires. El Programa de Desarrollo Local invirtió para este subproyecto aproximadamente US$ 31.000 para la compra de herramientas y equipos de cultivo, materiales de construcción del sistema de riego, caballos y equipos de caballo, semillas de arroz, materiales de construcción de caseta de compostaje, y mano de obra para la asistencia técnica. En el ejercicio 1999 participaron las primeras cinco comunidades y en el ejercicio 2000 otras nuevas cinco más. El voluntario JOVC trabajó junto con el personal de PNB en apoyo a la organización de los productores, y en la capacitación de los grupos campesinos para la preparación de arrozales y producción de arroz, también con la colaboración de otros voluntarios especializados en las técnicas de producción y de

riego.

Los grupos campesinos de las primeras cinco comunidades estaban por iniciar la segunda o la tercera cosecha al momento de ejecutar este estudio, y el grupo que había alcanzado mayor rendimiento estaba por terminar el tercer ciclo de producción. El estudio fue orientado a las primeras comunidades, pensando que las segundas no habían acumulado suficiente experiencia en la cosecha.

2. Metodología del Estudio

El estudio comprendió la entrevista al voluntario JOVC y al líder del grupo campesino de Mojarra que ha sido la comunidad que ha tenido mayor éxito. Con base a las informaciones proporcionadas, se establecieron las siguientes seis hipótesis sobre el impacto del subproyecto. La encuesta fue diseñada con el fin de verificar la validez de estas hipótesis.

En comparación con otros productores de la misma comunidad, los beneficiarios que producen el arroz bajo riego:

① tienen mayor interés en participar en las actividades colectivas;

② tienen mayor seguridad e interés por cambiar el sistema tradicional de producción;

③ lograron mayor aproximación de la producción de arroz al nivel de autoabastecimiento;

④ producen menos en arroz secano mediante quema, e invierten menor costo en la compra de arroz;

⑤ iniciaron o tienen interés por iniciar la producción de hortalizas y frutas o la acuacultura aprovechando el agua de drenaje de los arrozales, y;

⑥ se beneficiaron de mayor ingreso en efectivo por la venta del arroz o por el aprovechamiento del tiempo laboral ahorrado.

Los beneficiarios de las cinco comunidades fueron 39 familias. De entre ellas, la encuesta fue efectuada a los maridos de las 32 familias, y a las esposas de todas las 39 familias. Las familias no beneficiarias fueron 47. De ellas, se escogieron en total 20 familias, varias de cada comunidad, y se dirigieron las preguntas al marido o a la esposa o a ambos. La encuesta contenía 25 preguntas, sobre la situación actual de la producción, dieta y trabajo agrícola, variación en los dos últimos años, opinión sobre la introducción de la producción de arroz bajo riego y las actividades colectivas, variación del ingreso en efectivo y la fuente de ingreso, etc.

También se llevó a cabo la entrevista a grupos de los beneficiarios en cada comunidad, con el fin de recoger información y opiniones más variadas.

En la recolección de información trabajaron un consultor panameño y cuatro personas también panameñas de ONG (dos hombres y dos mujeres) debidamente capacitadas. El estudio en campo

duró tres días en total. El trabajo ha sido sumamente fatigoso debido a que de las cinco comunidades, cuatro distaban una de las otras (varias horas a pie). Además, no siempre se lograba recoger datos suficientemente confiables en todas las muestras, por ejemplo, sobre la producción de los cultivos y la cantidad de arroz que se compra, etc., lo cual ha significado una gran limitación para efectuar el análisis cuantitativo.

3. Resultados del Estudio

3.1 Situación actual de la producción de arroz bajo riego

Dos grupos campesinos han terminado dos cosechas y estaba por completar el tercer ciclo, aunque el rendimiento varía considerablemente entre los cinco grupos. Se considera que las técnicas de manejo de parcelas en torno a la producción se ha extendido y echado raíces, aunque todavía existen varias tareas a resolver sobre el desarrollo y extensión de las técnicas de cultivo de arroz, incluyendo el control de fertilización, control de aves y enfermedades, manejo de agua, calendario de cultivo, uso de herramientas adecuadas, etc.

El grupo campesino que ha tenido mayor éxito es el de la comunidad Mojarra, y estaba constituido por ocho familias agrícolas. Esta comunidad se ubica a dos horas a pie desde Buenos Aires, sobre una topografía suavemente ladeada. Aquí se construyeron en total 11 parcelas de arroz bajo riego de 100 m^2 a través del subproyecto. Los productores de este grupo habían fracasado una vez en el intento de producir el arroz a su propia iniciativa, y el éxito de esta vez se debió a que ellos pudieron contar con una asistencia técnica adecuada. Este año sólo ha podido producir dos ciclos debido a los daños sufridos por las aves, pero los miembros están dominando las técnicas básicas de producción. También iniciaron la producción de hortalizas (pepino, zanahoria, tomate, etc.) y el cultivo de tilapia aprovechando el agua de drenaje de los arrozales. Este grupo ha dejado la práctica de la quema. Cada familia realiza dos días de labor a la semana estableciendo turnos. El voluntario les dio capacitación sobre la construcción de horno mejorado, cocina, y la promoción de la participación de las mujeres. Hay un buen liderazgo e integridad del grupo. También se ha visto una fuerte iniciativa de los productores, como lo demuestran los hechos de haber establecido un sistema propio denominado “banco de semillas” o realizado un estudio de validación y comparación de la aplicación de diferentes tipos de abono orgánico. Estas familias están siendo reconocidas como productores ejemplares de la zona y el líder ha llegado a ser contratado como promotor de desarrollo de otra institución.

Por otro lado, el que ha tenido menor éxito ha sido el grupo de Naranjal. Esta comunidad se halla en una topografía lomada relativamente abrupta, a tres horas a pie desde Buenos Aires. El grupo está integrado por 15 familias agrícolas. Aquí se construyeron los arrozales en terraza, pero la producción

ha alcanzado sólo una tercera parte de la producción de otros grupos campesinos debido a la limitada superficie de los arrozales y a la escasez de agua en la época seca. El líder de esta comunidad interviene frecuentemente en la toma de decisión del grupo pese a que él mismo no es miembro del grupo. Se puede decir que el grupo no está siendo operado bien.

3.2 Resultados de verificación de las hipótesis

(1) Actitud hacia las actividades colectivas

Tanto los hombres como las mujeres de las familias beneficiarias son muy activos en participar en las actividades colectivas, y esta actitud ha sido reforzada mediante la participación al subproyecto. Los maridos, por lo general, participan todos en varias organizaciones comunitarias, y además, conocen las ventajas de realizar las actividades colectivas para recibir el apoyo del gobierno y de diferentes organismos. La mitad de los encuestados había sido desde un principio activa en participar en las actividades colectivas, y la otra mitad ha respondido que “antes dudaba de ellas, pero que ahora está más interesado en participar con entusiasmo”. Las mujeres por lo general son sumamente activas en trabajar en grupo, y todas participan a su iniciativa propia en la producción de arroz.

De los productores no beneficiarios que estaban observando de cerca el desarrollo del subproyecto, un tercio de los hombres cambió de opinión y se muestra más abierto al trabajo en grupo. Sin embargo, la mitad sigue teniendo una opinión negativa. Casi la mitad de los hombres de las familias no beneficiarias conoce las ventajas de las actividades colectivas, pero al mismo tiempo, dudan de la administración organizativa y del liderazgo. Detrás de esta opinión está la mala experiencia que ellos han tenido antes de iniciar este subproyecto, lo cual se traduce en la desconfianza y en el descontento por el trabajo en grupo, aunque algunos cambiaron de opinión hacia una actitud más positiva al observar el desarrollo de este subproyecto. La otra mitad de las familias no beneficiarias son muy independientes, y casi no muestran interés en el subproyecto (actividades colectivas).

Las mujeres de este grupo, al igual que el grupo anterior, son sumamente activas en las actividades colectivas.

(2) Cambio del sistema tradicional de producción

Se considera que los beneficiarios han adquirido mayor seguridad y dinamismo al cambiar el sistema tradicional de producción a través del subproyecto, en comparación con los no beneficiarios. Tanto los hombres como las mujeres de todas las familias beneficiarias entrevistadas manifestaron que ahora tienen mayor confianza en sí mismo y mayor dinamismo al cambiar el sistema tradicional de producción. Antes de iniciar el subproyecto, la mitad de

ellos dudaba de la pertinencia de introducir el arrozal bajo riego, pero ahora todos ellos están convencidos de que hicieron bien.

Todos los hombres entrevistados de las familias no beneficiarias consideran que el sistema tradicional de producción es poco productivo y que no es sostenible. La mitad de las familias no beneficiarias que observaron el desarrollo del subproyecto cambiaron de opinión y se muestra más interesada en cambiar el sistema de producción. Antes de iniciar el subproyecto, el 80 % de ellos era escéptico ante la introducción de arrozales bajo riego, pero este porcentaje se redujo hasta 25 % actualmente. El 75 % tiene interés de cambiar el sistema tradicional de cultivo, la mayoría de las respuestas era "condicionadas" y no todos estaban seguros de este emprendimiento. Las familias no beneficiarias, en comparación con las familias beneficiarias, tienen menor seguridad de cambiar el sistema tradicional de producción, y su principal causa no está en las técnicas de cultivo de producción, sino más bien en la preocupación por las actividades colectivas (de la que se describirá más tarde).

Las mujeres (esposas) de las familias no beneficiarias se mostraban todas abiertas ante la introducción de la producción de arroz bajo riego, y se deduce que esto se debe a que el autoabastecimiento es un tema de mayor importancia para la esposa que para el marido.

(3) Logro del autoabastecimiento del arroz

La mayoría de las familias agrícolas beneficiarias piensan que se puede producir el arroz durante nueve meses del año, y realizar hasta tres cosechas, aunque en la actualidad la producción no es todavía estable, y el rendimiento varía sustancialmente según los grupos. Dos de los cinco grupos campesinos participantes en el subproyecto están muy cerca para lograr el autoabastecimiento.

Por otro lado, la producción de arroz secano con prácticas de quema sólo se puede realizar durante tres meses del año, con una sola cosecha. Por lo tanto, los productores no beneficiarios se ven obligados a trabajar en otras actividades para obtener el ingreso en efectivo necesario para comprar alimentos de su familia. En el caso de no tener suficiente ingreso en efectivo, la familia deberá soportar una sería escasez de alimentos.

Si bien es cierto que en este estudio no ha sido posible obtener suficientes informaciones sobre la producción y tasa de autoabastecimiento de los grupos beneficiarios y no beneficiarios para hacer una comparación cuantitativa, se deduce que la producción de arroz de los beneficiarios está cerca de lograr el autoabastecimiento, en comparación de los no beneficiarios. Sin embargo, para lograr al autoabastecimiento al 100 %, se requiere ampliar aún más la superficie de cultivo, obtener el agua de riego y abono orgánico, realizar el control de plagas y enfermedades, etc. y de esta manera mejorar aún más el sistema actual de producción.

(4) Reducción de la incidencia de quemas y gastos de compra de arroz

Dos de los cinco grupos campesinos beneficiarios han suspendido completamente la producción de arroz secano con práctica de quema. Otros tres realizan el cultivo de arroz secano y bajo riego puesto que el segundo no alcanza todavía a autoabastecer el consumo.

Es importante mencionar que la tendencia de reducir la práctica de quema no sólo se observa entre los productores beneficiarios sino también los no beneficiarios. La razón por la que estos últimos dejaron la práctica de la quema está en la reducción de la productividad del suelo por la excesiva quema.

Los productores beneficiarios están gastando menos en la compra de arroz, mientras que los productores no beneficiarios están gastando más puesto que sus tierras (de producción itinerante) no resultan suficientemente productivas.

(5) Producción de hortalizas y frutas

Después de iniciado el subproyecto, los productores beneficiarios han iniciado la producción experimental de pepino, tomate y otras hortalizas adquiriendo las técnicas y los conocimientos necesarios. Algunos grupos iniciaron también el cultivo de tilapia. En contraste, los productores no beneficiarios cuentan con pocas técnicas y conocimientos sobre la producción de estos cultivos, y la mayoría de ellos continua produciendo los cultivos tradicionales.

(6) Incremento del ingreso en efectivo

No se ha encontrado una diferencia marcada del nivel de ingreso agrícola en efectivo entre los productores beneficiarios y no beneficiarios. Sin embargo, se ha encontrado una gran diferencia en los gastos en efectivo y en el tiempo de trabajo dedicado a la producción agrícola.

La mayor tasa de a autoabastecimiento de alimentos permite a los productores beneficiarios a gastar más en la educación de niños, vivienda, y otros objetivos. Mientras tanto, muchos de los productores no beneficiarios se ven obligados a gastar gran parte de su efectivo en la compra de alimentos. Además, en la estación de labranza, los productores beneficiarios sólo tienen que trabajar en el campo cuatro horas al día, frente a ocho horas de los productores no beneficiarios.

4. Conclusión

Los productores de las cinco comunidades estudiadas conocen que el sistema tradicional de cultivo (producción itinerante con prácticas de quema) ya no es más rentable. Este sistema sólo permite obtener arroz por tres meses del año y la falta de alimentos es muy seria, obligando a los productores a gastar el limitado efectivo que disponen ellos en la compra de arroz faltante.

El éxito del subproyecto de producción de arroz bajo riego varía dependiendo de los grupos

campesino. Sin embargo, en el mejor caso, los productores pueden obtener arroz durante nueve meses del año. Dos de los cinco grupos campesinos participantes en el subproyecto están muy cerca para lograr este nivel de producción, y el incremento de la tasa de autoabastecimiento ha traído consigo la reducción de los gastos en efectivo para la compra de arroz. También se inició la producción de hortalizas y acuacultura aprovechando el drenaje de los arrozales, y una vez estabilizada la producción se espera que se mejorará sustancialmente la dieta de la población.

La transición de producción de arroz secano a arroz bajo riego a través de las actividades colectivas ha permitido reducir sustancialmente el tiempo laboral de cada familia agrícola. Parte del tiempo ahorrado es dedicada a realizar otras actividades productivas, pero en la actualidad, no se ha llegado a incrementar el nivel de ingreso.

Los productores participantes del subproyecto son activos en sustituir el sistema tradicional de producción individualista con prácticas de quema, por un nuevo sistema de producción no itinerante en los arrozales bajo riego. Esta actitud se vio aún más reforzada con la experiencia acumulada al participar en el subproyecto. Esta experiencia también les ha ayudado a sentirse más seguros en su emprendimiento. Muchos de los productores que no participaron en el subproyecto, en un principio solían mostrarse negativos o poco activos ante este cambio, pero algunos cambiaron de opinión al observar el desarrollo de este subproyecto. Se percibe que las mujeres son más abiertas que los hombres ante estos cambios.

Modelo Lógico de Planteamiento del Programa (PLM) - Cuadro Sinóptico: Programa 1: Programa de Mejoramiento de Calidad de Vida de Ngobe-Bügle

Objetivo del Programa	Indicadores y resultados	Objetivo de proyectos	Indicadores y resultados	Resultados propuestos	Indicadores y resultados	Principales proyectos ejecutados (Período de ejecución o envío)
Mejorar el nivel de vida de Ngobe Bügle	Indicador: Mejorar el nivel del entorno habitacional según los criterios dela Presidencia de Panamá (desde el más bajo nivel). Resultado: No se ha tenido una mejoría importante de la calidad de vida de Ngobe-Bügle, aunque no se disponen de datos detallados después de 1997.	Cooperativas y los grupos campesinos de las cinco comunidades: 1. Venta de los productos a un precio justo. 2. Procesamiento de los productos para elevar su valor agregado. 3. Incremento de la producción.	Indicador: 1. No tener brecha entre los precios de comercialización y de compraventa. 2. Mejor precio de compraventa. 3. Aumento de la producción Resultado: (de los once proyectos iniciados) 1. Con el proyecto de procesa- miento de arroz, el precio de compraventa de arroz aumentó de 10 a 30%. 2. Los proyectos de procesamiento de café, arroz, y de dos restaurantes, se logró incrementar el valor agregado de los productos. 3. Se incrementó la producción de los proyectos de producción de arroz bajo riego y de avicultura.	1. Administrar eficientemente las cooperativas y de grupos campesinos.	Indicadores: (Cooperativas) Informes de contabilidad equilibrada; incremento de cantidad y volumen de compra y venta colectiva; incremento de socios. (Grupos campesinos) Continuidad de trabajos colectivos periódicos; mantenimiento o incremento de número de miembros. Resultado: La administración de las cooperativas no es efectiva. La administración de algunos grupos campesinos es efectiva.	• Programa de Desarrollo Local Proyecto de Ngobe-Bügle • JOVC Envío de JOCV para PNB (envío de equipo de voluntarios) 2 oficiales de Programa delegados en la Oficina del Ministerio de Economía y Planificación en Chiriquí
				2. Realizar la venta colectiva y dotación de instalaciones	Indicador: Incremento de cantidad y volumen de comercialización Resultado: No se ha iniciado la compra y venta colectiva	
				3. Realizar la compra colectiva y dotación de las instalaciones.	Indicador: Incremento de cantidad y volumen de compra Resultado: No se ha iniciado la compra y venta colectiva	
				4. Levantar periódicamente el mercado y dotación de las instalaciones	Indicador: Incremento de frecuencia de la apertura periódica del mercado Resultado: Los resultados del mercado periódico no son bueno, y la frecuencia y el número de participantes son pocos.	
				5. Asentar el mercado y establecer el canal de comercialización	Indicador: Incremento de cantidad y volumen de comercialización Resultado: Se ha logrado identificar un determinado mercado en los proyectos de procesamiento de arroz, café, restaurantes y de avicultura.	
				6. Contar con instalaciones y conocimientos necesarios para incrementar la producción.	Indicador: Utilidad de las nuevas instalaciones y conocimientos Resultado: En el proyecto de producción de arroz ha permitido a algunos grupos campesinos a realizar el riego bajo cultivo de dos o tres ciclos al año, logrando incrementar la producción.	

Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Total de inversiones ejecutadas	
				1. Que la producción no se vea afectada por el clima. 2. Que la macro-economía pana- meña se mantenga estable. 3. Que no se produzca el desplome de los precios de los productos agrícolas.	1. La producción agrícola no se vio afectada por el clima. 2. La macroeconomía panameña se mantuvo estable. 3. El precio de café tuvo una caída brusca.	Japón	Programa de Desarrollo Local: US$ 266.000 JOVC: 13 voluntarios para el Proyecto Ngobe-Bügle (incluyendo los voluntarios individuales enviados hasta marzo de 2002) 2 voluntarios al Ministerio de Economía y Planificación, oficina de delegación en Chiriquí
						Panamá	Costo de administración de proyecto, asignación de contrapartes, apoyo a los voluntarios JOVC, provisión de terreno.

Pliego de análisis evaluativo del Programa

Programa 2: Programa de Capacitación Vocacional

1. Perfil del Programa

1.1 Lista de proyectos que componen el Programa

El Programa de Capacitación Vocacional en Panamá está constituido por los siguientes cinco proyectos. (INAFORP ha sido el organismo de contraparte para todos los proyectos)

Proyectos y esquemas	Período de ejecución	Principales trabajos
1. Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés (Coop. Técnica Tipo Proyecto)	Ago/82 – Ago/89	Entrenamiento de entrenadores de nivel medio para 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)
2. Formación Profesional (experto de largo plazo)	Jun/91 – Dic/93	Estudio sobre la organización y sistema administrativo de INAFORP, los planes de capacitación y avance de los centros del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP); asesoramiento al director general de INAFORP en la administración institucional; y, asesoría y orientación para el plan de capacitación del Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés
3. Operación de PC (experto de largo plazo)	Abr/93 – Abr/95	Diagnóstico de la operación de computadoras en el antiguo Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés (Centro Tucumen), asesoría en las técnicas de lenguaje C, preparación de materiales didácticos, etc., con el fin de consolidar el cimiento para arrancar los cursos de capacitación en programación, utilizando las computadoras personales (PC) suministradas en el marco de cooperación de emergencia.
4. Fabricación de Muebles y Carpintería (experto de largo plazo)	Abr/93 – Abr/95	Diagnóstico del departamento de Carpintería del Centro Tucumen, diagnóstico de la tendencia del sector de carpintería en Panamá, asistencia técnica en la operación de máquinas para la fabricación de muebles y carpintería, y preparación de materiales didácticos.
5. Formación Profesional (experto de largo plazo)	Feb/96 – Feb/98	Estudio y análisis del sistema y del plan de capacitación vocacional de INAFORP, asesoría y apoyo relacionado con la capacitación vocacional

1.2 Antecedentes y relación de los proyectos

En la década de los setenta, incrementó la demanda de los profesionales 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, y 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 2 del cuadro anterior). Posteriormente, se enviaron tres expertos más (de largo plazo) para el apoyo al Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés.

1.3 Evaluación del Programa con el uso de PLM

El propósito último que comparten los proyectos que componen el Programa de Capacitación Vocacional, es decir, el objetivo del Programa se define en “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”.

La Cooperación Técnica Tipo Proyecto que fue el primer componente que abrió el Programa, ha sido la principal inversión y el proyecto núcleo para el cumplimiento del objetivo del Programa. Sin embargo, después de la conclusión de este proyecto, el funcionamiento del Centro fue considerablemente afectado durante la época de anarquía por las razones anteriormente mencionadas, y fue necesario realizar una inversión adicional para el suministro de nuevos equipos, así como para el envío de expertos. El objetivo de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto puede ser tomado como el objetivo del Programa. Mientras tanto, los objetivos de otros proyectos (envío de expertos) vienen a ser los resultados propuestos para el cumplimiento del objetivo del Programa.

2. Resultados de la evaluación

2.1 Relevancia

(1) Relevancia del objetivo del Programa

De acuerdo con el informe del estudio preliminar de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto para el Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés, “el Gobierno de Panamá establece 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). Los 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 el primer reto es demasiado grande para asumir en este Programa, el segundo y tercer reto constituyen puntos sumamente importantes para la solución del problema de pobreza de Panamá, y por lo tanto, la importancia de los proyectos es grande. (Calificación: 4)

(2) Idoneidad de la combinación de proyectos que componen el Programa

1) Selección y combinación de los objetivos de proyectos

Tal como se indicó anteriormente, este Programa está constituido por la Cooperación Técnica Tipo Proyecto que conforma el punto de partida y el núcleo, y por el envío de cuatro expertos como complementación. En la práctica, la complementación fue efectuada por componente estructural y no estructural. Sin embargo, de acuerdo con los informes presentados por los expertos, los expertos No. 2 y 5 (del cuadro anterior) no han logrado resultados que puedan impactar al desarrollo del Centro en general, a pesar de haber tenido como misión analizar el planteamiento general de dicho Centro. En cuanto a otros dos expertos, no se ha podido identificar en sus informes el fundamento porque ellos fueron solicitados para el Centro. En resumen, el envío de los expertos para la “Formación Profesional” ha sido pertinente en el sentido de analizar los problemas del Centro e identificar las áreas en que Japón puede extender el apoyo, pero en cuanto a otros dos expertos, la necesidad no ha sido plenamente justificada. Por lo tanto, no se puede decir que la selección y combinación de estos proyectos ha sido la más adecuada. (Calificación: 2,5)

2) Selección y combinación de los organismos de contraparte

El organismo de contraparte ha sido el mismo para todos los proyectos, por lo que no ha habido problema partícula en cuanto a la coordinación interinstitucional. Sin embargo, no por eso se puede concluir que, como organismo de contraparte, ha estado libre de todos los

problemas funcionales. (Calificación: 3)

3) Selección y combinación de los esquemas de cooperación

Se considera que el planteamiento de este Programa en torno a la Cooperación Técnica Tipo Proyecto como el principal componente es adecuado para el cumplimiento del objetivo del Programa, porque incide directamente al fomento del desarrollo de los recursos humanos. Sin embargo, dado que el Programa encara el "desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva de alto nivel requerido por el país" también ha sido necesario crear un entorno que fomente las actividades empresariales (por ejemplo, la reactivación del mercado laboral), lo que hace que el cumplimiento del objetivo del Programa dependa mucho del cumplimiento de las externalidades, y la selección de los esquemas en este sentido no ha sido perfecta. (Calificación: 4)

4) Coordinación de proyectos

El envío de los expertos fue iniciado para complementar la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, como se indicó anteriormente, por lo que los componentes del Programa se relacionan entre sí. Sin embargo, en cuanto a los expertos para la "Formación Profesional", es difícil pensar que el tipo de trabajo que les fue asignado ha reforzado suficientemente la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, como se señaló anteriormente, el desempeño de los expertos puede o no haber reforzado y complementado la Cooperación Técnica Tipo Proyecto dependiendo de sus respectivos T/R (términos de referencia) de los expertos. (Calificación: 3,5)

5) Relación con los proyectos de cooperación de otros donantes

No ha habido traslapo de esfuerzos en la capacitación vocacional que es el área objeto de la cooperación de este Programa. De acuerdo con los contrapartes, en un momento dado fue implementado un proyecto de cooperación de España, con la que se mantuvo una relación de complementación mutua. Sin embargo, tampoco se ha encontrado una coordinación o división de responsabilidades con otros donantes en el área de la capacitación vocacional. (Calificación: 2)

6) Evaluación general: Al considerar integralmente todo lo anterior, se concluye que la idoneidad de la combinación de proyectos en este Programa ha sido moderada. (Calificación: 3)

2.2 Efectividad

(1) Logro de los objetivos de proyectos

1) Logro del objetivo de cada proyecto: El logro de los objetivos de cada proyecto ha sido

evaluado de la siguiente manera. (Nota: Prácticamente, los objetivos de proyectos a partir del número ② y los subsiguientes, vienen a ser los “resultados propuestos” el Programa.)

① Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés (Cooperación Técnica Tipo Proyecto): No se ha definido un indicador explícito sobre el logro del objetivo de este proyecto, y se deduce a posteriori que ha sido “capacitar anualmente 16 personas en cada curso”. El resultado fue que se cumplió un 80% de este objetivo, en términos del número de los cursantes. Sin embargo, la intención ha sido de dar mayor prioridad a la calidad que a la cantidad (de los egresados), y en este sentido, el logro del objetivo puede ser calificado como relativamente alto. (Calificación: 3,5)

② “Formación Profesional” (experto de largo plazo): La calificación dada por los contrapartes ha sido alta. Sin embargo, de acuerdo con el informe final presentado, los resultados de las actividades realizadas que se indican en este documento, no pueden ser considerado como resultados que requieran de una clara y alta especialización, y tampoco es claro el impacto concreto que estos resultados han tenido para el Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés. (Calificación: no tiene calificación)

③ “Operación de PC” (experto de largo plazo): Este componente no está incluido entre los proyectos sujetos a la evaluación. (Calificación: no tiene calificación)

④ “Fabricación de Muebles y Carpintería” (experto de largo plazo): Este componente no está incluido entre los proyectos sujetos a la evaluación. (Calificación: no tiene calificación)

⑤ “Formación Profesional” (experto de largo plazo): También a juzgar del informe final presentado, la descripción de los resultados de sus actividades contenido en el documento es de tres a diez líneas para cada actividad, y por el tipo de actividades es difícil deducir que éstas hayan tenido un efecto que incida al Centro en general. (Calificación: no tiene calificación)

2) Logro los objetivos de proyectos en general: al considerar integralmente lo anterior, el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido, en general, moderado. (Calificación: 3)

(2) Factores que incidieron en el logro de los objetivos de proyectos

Casi todos los resultados propuestos se vinculan directamente a los objetivos de proyectos, y no se han encontrado factores externos de particular importancia.

2.3 Eficiencia

Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos: La eficiencia de las

inversiones para el logro de los objetivos de proyectos ha sido calificada de la siguiente manera. (En realidad, los objetivos de proyectos a partir del número ② y los subsiguientes, vienen a ser los "resultados propuestos" el Programa.)

1) Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés (Cooperación Técnica Tipo Proyecto): El logro de los objetivos de proyectos es relativamente alto. En cuanto a las inversiones, casi todos cursos han tenido un contratiempo de varios meses a un año para su arranque, y en algunos cursos, la utilidad de los equipos ha sido relativamente baja. Por lo tanto, la utilidad de las inversiones ha sido calificada como "relativamente alta". En conclusión, la eficiencia de las inversiones para el cumplimiento del objetivo del proyecto ha sido relativamente alta. (Calificación: 3,5)
2) "Formación Profesional" (experto de largo plazo): La calificación del experto según su contraparte ha sido alta, pero su eficiencia ha sido calificada con los mismos criterios aplicados en el apartado anterior "Efectividad". (Calificación: no tiene calificación)
3) "Operación de PC" (experto de largo plazo): Este componente no está incluido entre los proyectos sujetos a la evaluación (Calificación: no tiene calificación)
4) "Fabricación de Muebles y Carpintería" (experto de largo plazo): Este componente no está incluido entre los proyectos sujetos a la evaluación (Calificación: no tiene calificación)
5) "Formación Profesional" (experto de largo plazo): No se ha tenido la calificación del experto dada por su contraparte, pero su eficiencia se califica con los mismos criterios aplicados en el apartado anterior "Efectividad". (Calificación: no tiene calificación)

En resumen, la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos de este Programa se califica como moderada. (Calificación: 3)

2.4 Impacto

(1) Objetivo del Programa y otros impactos:

El propósito último del Programa, según fue confirmado por este Equipo de Estudio, se define en "ofrecer al mercado laboral ingenieros 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". Para evaluar el cumplimiento de esta meta, el presente Equipo de Estudio ha buscado en la primera y en la segunda etapa de estudio en Panamá, el número de egresados así como el número de los egresados que se han colocado en un trabajo desde la conclusión del proyecto hasta la fecha, pero la información no estaba disponible puesto que no se tiene una base de datos. Sin embargo, los representantes del

Centro explicaron lo siguiente.

1) En la década de los noventa, se ha continuado impartiendo los cursos de capacitación en las seis áreas.
2) El número de matriculados de cada área ha sido de 18 personas, y los egresados fueron 15 personas. Entre 75 y 80% de los egresados logran colocarse en algún trabajo dentro de los tres meses siguientes de haber terminado el curso.
3) Inicialmente, la calificación de los egresados del Centro por parte de las empresas ha sido sumamente alta.

Aproximadamente dos años después de iniciado el Proyecto, el Centro abrió cursos de corto plazo en las tardes (4 horas/día x 3 meses, entre 40 y 180 horas de clases), y a lo largo de los años noventa, el Centro ofrecía 48 cursos al año (con 16 participantes cada clase). El número acumulado de los egresados de los cursos de corto y largo plazo desde que se inició el proyecto hasta 2000, ha sido de aproximadamente 9.000 personas. Adicionalmente, según las entrevistas realizadas a dos empresas privadas (del sector automotor) donde están trabajando los egresados del Centro, se ha confirmado que éste ha tenido un impacto positivo. (Calificación: 3,5)

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

(3) Contribución del Programa en el impacto manifestado: La contribución ha sido relativamente grande, pero esto se debe en parte por las externalidades favorables (no se refiere simplemente a la fluctuación de la economía, sino también el marco legal que favorece el dinamismo del sector privado). También, se deben en parte, a la capacidad y a la base que tenía el Centro antes de iniciar el proyecto. (Calificación: 3)

(4) Factores externos: El entorno económico era relativamente favorable, pero el apoyo del órgano rector (particularmente, el apoyo financiero) no ha sido suficiente, sobre todo en la inversión en equipos. A la fecha, todos los ex-contrapartes oficiales fueron sustituidos, y este cambio ha incidido negativamente en la calidad de los instructores, pese a que se realizó internamente la transferencia tecnológica. (Calificación: -1)

2.5 Sostenibilidad

(1) Sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos:

Se considera que la evaluación de la Sostenibilidad puede hacerse tomando el proyecto de la

Cooperación Técnica Tipo Proyecto como un caso representativo.

La estructura de la organización cambió y el Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés fue absorbido por el Centro Tucumen que estaba en el mismo recinto, aunque el funcionamiento de la capacitación vocacional se mantiene. Sin embargo, el número de instructores se redujo a la mitad en comparación con el período del Proyecto (de 24 a 12 personas). 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 equipos. 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, en amplio sentido de la palabra, de los expertos japoneses permanecen a la fecha en el Centro. El mantenimiento de los equipos no es suficiente, y su tasa de operación varía según las áreas. En resumen, se concluye que la Sostenibilidad es relativamente baja. (Calificación: 2)

(2) Sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa:

1) Sostenibilidad política: El Ministerio de Trabajo viene recalcando la importancia de la capacitación vocacional en el Plan Nacional de Desarrollo y en diferentes ocasiones. Por lo tanto, se deduce que el entorno político para la sostenibilidad es relativamente favorable. (Calificación: 4)
2) Sostenibilidad organizativa e institucional: Se dice que uno de los problemas de la capacitación vocacional en Panamá está en que los oferentes del servicio de capacitación no conocen suficientemente las necesidades del mercado y de las empresas, y en este sentido, todavía queda un reto en el aspecto organizativo e institucional. (Calificación: 2)
3) Sostenibilidad económica y financiera: Si bien es cierto que el presupuesto asignado al Centro no es suficiente, la legislación panameña establece que el 63% del impuesto a la renta (implantado desde 1987) debe ser destinado al desarrollo humano, y en este sentido, los recursos financieros en el área de la capacitación vocacional son estables. (Calificación: 3)
4) Sostenibilidad técnica: Tal como se indicó anteriormente, ninguno de los ex-contrapartes oficiales del proyecto permanece a la fecha en el Centro, además que el número de los instructores se ha reducido a la mitad en comparación con la época de auge. (Calificación: 2)
5) Evaluación general: En resumen, la sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa ha sido calificada como relativamente baja. (Calificación: 2,5)

2.6 Pobreza y género

Las siguientes respuestas fueron formuladas, principalmente, con base en el análisis realizado por el Equipo de Estudio sobre las diferentes informaciones (que aparecen explícitamente en los informes, etc.) e interpretando de manera generalizada las respuestas obtenidas de los expertos japoneses y de los contrapartes. En cuanto al impacto, se anotaron los resultados de las entrevistas.

(1) Pobreza

1) ¿Las zonas de pobreza y el estrato pobre dentro del Área del Proyecto han sido debidamente identificados?: No
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido directamente recogidas del estrato pobre a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: No
3) ¿El estrato pobre participó directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: No
4) ¿El estrato pobre constituyó el grupo beneficiario de los resultados y objeto de los proyectos (incluyendo las consideraciones sobre la pobreza?: No
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios del estrato pobre?: No
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: No
7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo al estrato pobre? No

Como se puede ver de las respuestas anteriores, este Programa no ha sido concebido para beneficiar específicamente al estrato económicamente desfavorecido. Tampoco se han tenido consideraciones especiales para este estrato de la población durante su ejecución. En este sentido, no corresponde al “proyecto para la reducción de la pobreza” ni al “proyecto con consideraciones a la pobreza”. Sin embargo, la oferta de recursos humanos capacitados contribuirá al desarrollo del sector privado, y éste a su vez incrementará el ingreso del Fisco, por lo que se considera que el Programa beneficia indirectamente a la población del estrato económicamente desfavorecido.

(2) Género

1) ¿El problema de la discriminación social de género dentro de las áreas de proyectos ha sido debidamente identificado?: Sí
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido recogidas directamente de las mujeres a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: Sí

3) ¿Las mujeres participaron directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: Sí
4) ¿Las mujeres constituyeron el grupo beneficiario de los resultados y objetivo de proyectos (incluyendo las consideraciones sobre el género)?: Sí
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios de las mujeres?: Sí
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: Sí
7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo sobre la discriminación social de género?: No

3. Lecciones

Este Programa, en realidad está constituido por un sólo proyecto núcleo (Cooperación Técnica Tipo Proyecto), y la inversión adicional consiste prácticamente en el envío de expertos como componente complementario. En tal sentido, el monto total de inversión no es grande, y probablemente no sea pertinente realizar el análisis del Programa como tal en este caso. Sin embargo, los resultados de la evaluación planteados anteriormente inducen a pensar que los T/R (términos de referencia) de los expertos que participaron en este Programa no han sido suficientemente claros, y por lo tanto, tampoco se dio un control adecuado de los objetivos. Como consecuencia, no ha sido posible verificar correctamente el grado de contribución de los expertos, al menos según el informe final presentado a la terminación del Programa. De esta experiencia, se concluye que para preparar un programa verdaderamente efectivo, es necesario esclarecer el papel que debe desempeñar no sólo el proyecto núcleo, sino también cada uno de los proyectos complementarios que sean incorporados en el Programa.

Modelo Lógico de Planteamiento del Programa (PLM) - Cuadro Sinóptico: Programa 2: Programa de Capacitación Vocacional

Objetivo del Programa	Indicadores y resultados	Objetivo de proyectos	Indicadores y resultados	Resultados propuestos	Indicadores y resultados	Principales proyectos ejecutados
Ofrecer al mercado laboral ingenieros de mando medio requerido en Panamá para atender el incremento de la demanda de OyM del Canal, y construcción de infra-estructuras para la ampliación de la Zona Libre de Colón.	[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] 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. De acuerdo con las entrevistas. 1) En los años '90, se siguió impartiendo capacitación en las seis áreas. 2) El número de matri- culados de cada área ha sido de 18 personas, y los egresados de 15 personas. Entre 75 y 80% de los egresados logran colo-carse en algún trabajo dentro de los tres meses siguientes de haber terminado el curso. 3) Inicialmente, la califica- ción de los egresados del Centro por parte de las empresas ha sido suma- mente alta las empresas. 4) Aprox. 2 años después de iniciado el Proyecto, el Centro abrió cursos de corto plazo en las tardes (4 hr/día x 3 meses, entre 40 180 hr/curso), y en los '90, el Centro ofreció 48 cursos al año (con 16 personas/curso). 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.	Entrenamiento de entrena- dores de nivel medio para 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)	[Indicador] No se ha definido un indicador explícito pero se deduce que se proponía capacitar 16 personas-año/curso. [Resultado] Se cumplió un 80% de este objetivo, en términos del número de cursantes. La intención ha sido de dar mayor prioridad a la calidad que a la cantidad.	1. Completar el currí-culo y los materiales didácticos del Centro.	[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] Materiales didácticos: Se prepararon los textos para 31 cursos, 3 áreas (soldadura, mecánica automotor, chapistería y pintura)	• Cooperación Técnica Tipo Proyecto: Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés Experto de largo plazo: Asesor principal Experto de largo plazo: Coordinador de gestiones Experto de largo plazo: Soldadura Experto de largo plazo: Mecánica automotriz Experto de largo plazo: Equipos eléctricos Experto de largo plazo: Equipos electrónicos Experto de largo plazo: Congelación y acondicionadores de aire Experto de largo plazo: chapistería y pintura • Experto de largo plazo A: Formación Profesional • Experto de largo plazo B: Operación de PC • Experto de largo plazo C: Fabricación de Muebles y Carpintería • Experto de largo plazo D: Formación Profesional
					[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] A. Asesoría, orientación, etc. para el plan de capacitación vocacional B. Materiales didácticos: Preparación de materiales de lenguaje C (básico y aplicación) etc. C. Las 600 horas de capacitación fueron dividias en 16 módulos, y se completaron hasta módulo 8. D. Asesoría y orientación para el plan de capacitación vocacional	
				2. Completar los equipos e instalaciones del Centro	[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] Equipos: Japón suministró los siguientes equipos, cuyo monto supera considerablemente lo provisto inicialmente.	
					[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] En 1991 se suministraron PC	
				3. Capacitar los instructores del Centro	[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] 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)	
					[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] El mejoramiento del nivel técnico de contrapartes no alcanzó el objetivo propuesto, y un contraparte renunció antes de completar.	

Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Total de inversiones ejecutadas	Cooperación Técnica Tipo Proyecto: Centro de Capacitación Vocacional Panameño-Japonés y expertos
		1. Que el Gobierno continúe apoyando el Centro 2. Que los contrapartes permanezcan en el Centro. 3. Que la economía no se vea seriamente afectada.	1. Se dice que el apoyo financiero no es suficiente. 2. Todos los contrapartes oficiales renunciaron. 3. La situación económica en los '90 ha sido relativamente estable.	Que exista un elevado número de personas que quieran ingresar al Centro.	Probablemente se cumplió esta condición.	Japón	- Expertos de largo plazo: 12 - Expertos de corto plazo: 3 - Recepción de becarios: 32 - Suministro de equipos: Aprox. ¥580 millones
						Panamá	- Costo de administración, provisión de instalaciones - Asignación de contrapartes: 36 (número total del personal del Centro, a la terminación del Proyecto)

Pliego de análisis evaluativo del Programa

Programa 3: Programa de Entrenamiento de Tripulantes

1. Perfil del Programa

1.1 Lista de proyectos que componen el Programa

El Programa de Entrenamiento de Tripulantes se compone de los siguientes dos proyectos. La Escuela Náutica de Panamá (ENP) ha sido el organismo de contraparte ambos proyectos.

Proyectos y esquemas	Período de ejecución	Principales trabajos (especialidades)
1. Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (Cooperación Técnica Tipo Proyecto)	Oct/93 – Sep/98	Con el fin de adecuar el entrenamiento de los tripulantes de la ENP a los requisitos establecidos en el Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar (STCW), se enviaron los expertos de largo plazo para ejecutar el Proyecto compuesto por las siguientes actividades. 1) a. Preparación de las guías y currículo de prácticas conforme al cronograma de suministro de equipos e instalaciones. b. Operación y mantenimiento de los nuevos equipos suministrados y aprovechamiento en las prácticas. 2) a. Modificación del currículo de cursos teóricos y preparación de los equipos de capacitación necesarios. b. Desarrollo de la metodología didáctica de los cursos teóricos.
2. Envío de voluntarios *Senior* (de edad madura)	Mar/99 – Mar/01	Fuerabordas
	Abr/00 – Abr/02	Técnicas de navegación
	Abr/00 – Sep/00	Mecánica naval

1.2 Antecedentes y relación de los proyectos

La Escuela Náutica de Panamá (ENP) es la única institución de formación de los tripulantes marinos (oficiales y marinos) de buques mercantes, creada por el Ministerio de Educación en 1958. En 1984, la Organización Marítima Internacional (OMI) inició la cooperación técnica de cuatro años de duración para adecuar el currículo de capacitación y entrenamiento de dicha escuela a los requisitos establecidos por el Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar (STCW). Pese a que ENP impartía capacitación siguiendo los lineamientos de STCW, no se había logrado la efectividad esperada porque los equipos suministrados por la OMI se habían convertido obsoletos. La solución de la falta de tripulantes nacionales constituía un reto para el país, puesto que no había suficiente número de tripulantes que abordan a las embarcaciones de bandera panameña para satisfacer el número establecido legalmente, además que la soberanía sobre el Canal de Panamá iba a ser transferida a Panamá en el año 2000. Ante esta situación, el Gobierno de Panamá solicitó al Japón en 1991 la Cooperación Técnica Tipo

Proyecto para la ENP. Tras haber efectuado varios estudios en el país, el Gobierno de Japón reconoció la necesidad de implementar el proyecto, y envió los expertos de largo plazo para el Proyecto de Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá a fin de adecuar el entrenamiento de los tripulantes de esa escuela a las normas establecidas por el STCW.

El Proyecto se inició en 1993 con una duración de cinco años. Posteriormente, para dar el seguimiento a dicho proyecto, fueron enviados los voluntarios *Senior* (de edad madura): uno (especializado en fuerabordas) en 1999, y dos (técnicas de navegación y mecánica naval) en 2000.

1.3 Evaluación del Programa con el uso de PLM

El propósito último que comparten los proyectos que componen el Programa, es decir, el objetivo del Programa fue definido en "incrementar el número de tripulantes oficiales nacionales de alto nivel".

La Cooperación Técnica Tipo Proyecto que fue el primer componente ejecutado en este Programa, ha sido la principal inversión y el proyecto núcleo para el cumplimiento del objetivo del Programa. Tal como se indicó anteriormente, el envío de los voluntarios *Senior* (de edad madura) ha tenido como fin continuar la transferencia tecnológica en la parte que quedó incompleta en la Cooperación Técnica Tipo Proyecto precedente. El objetivo de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto puede ser tomado como el objetivo del Programa, mientras que los objetivos de otros componentes (envío de voluntarios *Senior*) vienen a ser los "resultados propuestos" del Programa.

2. Resultados de la evaluación

2.1 Relevancia

(1) Relevancia del objetivo del Programa

No cabe duda de que el transporte marítimo constituye un sector de suma importancia en Panamá. También constituye un gran reto la calidad de la educación en la ENA, ante la limitación que tienen los equipos obsoletos, lo cual ha sido mencionado en el apartado correspondiente a los antecedentes. Sin embargo, en lo que respecta a la falta absoluta de los marineros nacionales o el incremento de la demanda de recursos humanos capacitados que se había previsto para después de la transferencia del Canal a Panamá, que habían sido referidos en el informe del Estudio Preliminar, y otros documentos, estas predicciones no se cumplieron. Además, las perspectivas planteadas en la fase preliminar tampoco han sido una justificación contundente para demostrar la necesidad de implementar este Programa. Por lo anterior, no se puede decir que éste ha sido un Programa de primera importancia.

(Calificación: 4).

(2) Idoneidad de la combinación de proyectos que componen el Programa

1) Selección y combinación de los objetivos de proyectos

Tal como se indicó anteriormente, este Programa está compuesto por la Cooperación Técnica Tipo Proyecto como el proyecto núcleo y por el envío de tres voluntarios *Senior* para complementar éste. Por lo tanto, estos proyectos comparten un sólo objetivo que es "hacer que la ENP pueda impartir capacitación satisfaciendo los requisitos establecidos por STCV de 1978". Como se indicó en el Pliego de Análisis Evaluativo de los proyectos, en términos de la importancia, el verdadero propósito último de este Programa vendría a ser "evitar 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 Programa)". Concretamente, esto significa "registrarse en la Lista Blanca". En tal caso, el objetivo de proyectos coincide con el propósito último (objetivo del Programa) y la Relevancia del Programa es alta. (Calificación: 4)

2) Selección y combinación de los organismos de contraparte

La ENP fue el organismo de contraparte para todos los proyectos, por lo que no hubo un problema particular en cuanto a la coordinación interinstitucional. Tampoco ha tenido problemas como organismo de contraparte de particular importancia. (Calificación: 4)

3) Selección y combinación de los esquemas de cooperación

El planteamiento de implementar la Cooperación Técnica Tipo Proyecto como el proyecto núcleo ha sido relevante en el sentido de cumplir con el objetivo del Programa (registrarse en la Lista Blanca). El envío de voluntarios *Senior* para complementar las actividades de transferencia tecnológica también ha sido adecuado. (Calificación: 4)

4) Coordinación de proyectos

Tal como se indicó anteriormente, el envío de voluntarios *Senior* fue incorporado en el Programa para complementar la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, por lo que lógicamente ha habido coordinación de proyectos. (Calificación: 4)

5) Relación con los proyectos de cooperación de otros donantes

No ha habido traslapo de esfuerzos con otros donantes en la capacitación vocacional que ha sido el área objeto de este Programa. Sin embargo, tampoco ha habido una coordinación o división de responsabilidades con otros donantes en toda el área de capacitación vocacional en general. (Calificación: 4)

6) Evaluación general: Al considerar integralmente todo lo anterior, se considera que la idoneidad de la combinación de proyectos en este Programa ha sido moderada.

(Calificación: 4)

2.2 Efectividad

(1) Logro de los objetivos de proyectos

1) Logro del objetivo de cada proyecto: El logro de los objetivos de cada proyecto ha sido evaluado de la siguiente manera. (Nota: Prácticamente, el objetivo del envío de voluntarios *Senior* corresponde a los "Resultados esperados" del Programa.)

① Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (Cooperación Técnica Tipo Proyecto): De acuerdo con el informe de evaluación final y con las opiniones de los expertos, el logro del objetivo del Proyecto no ha sido lo suficientemente alto. (Calificación: 3)

② Envío de voluntarios *Senior*: En cuanto al dominio de la tecnología transferida, los contrapartes de los voluntarios de técnicas de navegación y mecánica naval respondieron que "(el dominio de la tecnología) ha sido completamente satisfactorio" (Calificación: 5), y que el nivel tecnológico de los dos voluntarios ha sido satisfactorio. Asimismo, de acuerdo con el informe presentado por el voluntario de técnicas de navegación, se cumplieron las metas propuestas de asistencia técnica y que la transferencia tecnológica a su contraparte ha sido adecuada.

2) Logro los objetivos de proyectos en general: La transferencia tecnológica del Programa en general ha sido reforzada por el envío de voluntarios *Senior* , por lo que el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido, en general, relativamente alto. (Calificación: 4)

(2) Factores que incidieron en el logro de los objetivos de proyectos

Casi todos los resultados esperados se vinculan directamente a los objetivos de los proyectos, y no ha habido factores externos de particular importancia.

2.3 Eficiencia

Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos: La eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos ha sido evaluada de la siguiente manera. (Nota: Prácticamente, el objetivo del envío de voluntarios *Senior* corresponde a los "Resultados esperados" del Programa.)

(1) Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (Cooperación Técnica Tipo Proyecto): "El retraso en la instalación de los equipos debido al desplazamiento del local de la ENP ha incidido negativamente al avance de la transferencia tecnológica"

según los contrapartes, por cual se traduce en una cierta ineficiencia de las inversiones. Sin embargo, el logro de los objetivos de proyectos ha sido calificado como moderado, por lo que la eficiencia en términos generales ha sido calificada también como moderada. (Calificación: 3)

(2) Envío de voluntarios *Senior*: De acuerdo con los contrapartes, todos los voluntarios tenían un buen dominio del idioma (Nota: Los contrapartes dominaban el inglés y la comunicación entre ambas partes se realizó en este idioma, y no era necesario que los voluntarios japoneses tuvieran conocimiento del español), y su nivel de conocimientos, experiencias y capacidad ha sido alto. Se considera que el número de contrapartes asignados a cada voluntario *Senior* también ha sido adecuado.

Al considerar íntegramente los resultados anteriores, se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos, en este Programa, ha sido moderada. (Calificación: 3)

2.4 Impacto

(1) Impactos esperados con relación al objetivo del Programa:

El propósito último de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto (el objetivo de este Programa) según la MDP preparada al concluir la asistencia era "incrementar el número de tripulantes oficiales panameños de alto nivel". En efecto, después de que el Proyecto concluyó en 1998, se ha incrementado considerablemente el número de egresados con título de oficiales. Sin embargo, el impacto más importante que ha traído esta cooperación ha sido probablemente el "haber evitado la posible pérdida que puede haber sufrido el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por STCW (en el caso de no haberse implementado el Programa). 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 Programa ha sido "relativamente grande", no ha sido "sumamente grande" (Calificación: 4)

(2) Impactos negativos: No se han producido impactos negativos. (Calificación: 5)

(3) Contribución del Programa en el impacto manifestado: El Programa ha sido uno de los

componentes necesarios, pero no determinantes, para el cumplimiento del Impacto, por lo que la contribución ha sido calificada como moderada. (Calificación: 3)

(4) Factores externos: No se han tenido factores externos positivos ni negativos imprevistos. (Calificación: 0)

2.5 Sostenibilidad

(1) Sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos:

Se considera que para la evaluación de la sostenibilidad puede tomarse la Cooperación Técnica Tipo Proyecto como el caso representativo de este Programa.

En el aspecto organizativo, el número del personal de ENP aumentó de aprox. 70 a 85 personas en comparación con el período de ejecución del Proyecto. En el aspecto financiero, si bien es cierto que la ENP no es una organización completamente independiente, cuenta con un apoyo financiero estable del Estado. El número de contrapartes se redujo de 11 personas a una personas en comparación con 2000, año en que concluyó prácticamente el Proyecto. En cuanto a la sostenibilidad en términos de la tecnología de los recursos humanos es alta. En resumen, la sostenibilidad de ENP varía es alta o moderada dependiendo de los aspectos, y en términos generales puede calificarse como relativamente alta. (Calificación: 3,5)

(2) Sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa:

1) Sostenibilidad política: En la actualidad, se ha reducido la necesidad de incrementar el número de tripulantes oficiales panameños de alto nivel, por lo que el apoyo político para reforzar la sostenibilidad de la ENP no es muy fuerte. (Calificación: 3)
2) Sostenibilidad organizativa e institucional: Por la misma razón antes indicada, a la larga va a ser necesario revisar el planteamiento de la ENP. (Calificación: 2)
3) Sostenibilidad económica y financiera: Además del apoyo del Gobierno, la ENP cuenta con recursos propios, por lo que financieramente es relativamente estable. (Calificación: 3)
4) Sostenibilidad técnica: En el campo de la capacitación de tripulantes de barcos, ENP sigue siendo una institución clave, y su nivel y estabilidad técnica se traduce en la sostenibilidad técnica de esta área en Panamá. (Calificación: 4)
5) Evaluación general: En resumen, la sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa ha sido calificada como moderada. (Calificación: 3)

2.6 Pobreza y género

A continuación se resumen las opiniones de los contrapartes del Proyecto de

Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (Cooperación Técnica Tipo Proyecto), según las encuestas.

(1) Pobreza

1) ¿Las áreas de proyectos se clasifican en zonas marginadas?: No
2) ¿Las zonas de pobreza y el estrato pobre dentro del Área del Proyecto han sido debidamente identificados?: No
3) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido directamente recogidas del estrato pobre a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: No
4) ¿El estrato pobre participó directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: No
5) ¿El estrato pobre constituyó el grupo beneficiario de los resultados y objeto de los proyectos (incluyendo las consideraciones sobre la pobreza?: No
6) ¿Se habían estimado claramente los beneficios del estrato pobre?: No
7) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: No
8) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo al estrato pobre? No

Como se puede ver de las respuestas anteriores, este Programa no ha sido concebido para beneficiar específicamente al estrato económicamente desfavorecido. Tampoco se han tenido consideraciones especiales para este estrato de la población durante su ejecución. En este sentido, no corresponde al “proyecto para la reducción de la pobreza” ni al “proyecto con consideraciones a la pobreza”.

(2) Género

1) ¿El problema de la discriminación social de género dentro de las áreas de proyectos ha sido debidamente identificado?: No
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido recogidas directamente de las mujeres a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: No
3) ¿Las mujeres participaron directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: No
4) ¿Las mujeres constituyeron el grupo beneficiario de los resultados y objetivo de proyectos (incluyendo las consideraciones sobre el género)?: No
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios de las mujeres?: No
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: No
7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo sobre la discriminación social de género?: No

Como se puede ver de las respuestas anteriores, este Programa no ha sido concebido para beneficiar específicamente a las mujeres. Tampoco se han tenido consideraciones especiales a las mujeres durante su ejecución. En este sentido, no corresponde al “proyecto para la

reducción de la discriminación de género” ni al “proyecto con consideraciones al género”.

3. Lecciones

Este Programa, en realidad está constituido por un sólo proyecto núcleo (Cooperación Técnica Tipo Proyecto), y la inversión adicional consiste prácticamente en el envío de voluntarios *Senior* como componente complementario. En tal sentido, el monto total de inversión no ha sido grande, y probablemente no sea pertinente realizar el análisis del Programa como tal en este caso. Sin embargo, los resultados de la evaluación planteados anteriormente inducen a pensar que los T/R (términos de referencia) de los voluntarios *Senior* de “complementar la transferencia tecnológica que no había sido completada en el proyecto de la Cooperación Técnica precedente" han sido claramente planteados, lo cual favoreció la manifestación del Impacto del Programa. De esta experiencia, se concluye que para preparar un programa verdaderamente efectivo, es necesario esclarecer el papel que debe desempeñar cada uno de los proyectos que lo componen.

Modelo Lógico de Planteamiento del Programa (PLM) - Cuadro Sinóptico: Programa 3. Entrenamiento de Tripulantes

Objetivo del Programa	Indicadores y resultados	Objetivo de proyectos	Indicadores y resultados	Resultados propuestos	Indicadores y resultados	Principales proyectos ejecutados
Incrementar el número de tripulantes oficiales nacionales de alto nivel	[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] El número de egresados con certificado de oficial aumentó considerablemente (aprox. 20 personas al año antes del Proyecto; entre 40 y 50 personas durante el Proyecto, y de poco menos de 50 personas después de finalizado el Proyecto en 1998). La tasa de empleo de los egresados es de más de 90% en los últimos años.	Que la ENP pueda impartir capacitación satisfaciendo los requisitos establecidos por STCV de 1978.	[Indicador] Ninguno en particular [Resultado] **1) El currículo propuesto fue cumplido en gran medida,** aunque el retraso de la llegada de algunos equipos suministrados ha afectado ligeramente el cronograma. 2) La transferencia tecnológica propuesta para las áreas de "técnicas de navegación" y "mecánica naval" no se cumplió parcialmente por la demora en la instalación de los equipos producida a raíz del desplazamiento de la ENP. Esta falta fue complementada en cierto modo mediante la transferencia tecnológica realizada por los voluntarios *Senior* en ambas áreas enviados posteriormente.	1. Que la ENP pueda realizar las prácticas en cumplimiento de los requisitos establecidos por STCW de 1978.	**[Cooperación Técnica Tipo Proyecto]** (Resultado 1) Se prepararon las guías y currículo en cumplimiento a lo establecido en STCW de 1978. Sin embargo, **la transferencia tecnológica en las dos áreas "técnicas de navegación" y "mecánica naval" no pudo concluirse parcialmente dentro del plazo establecido debido** a la demora en instalar los equipos por el desplazamiento del local de ENP. (Indicador 2) Operación y mantenimiento de los nuevos equipos suministrados y aprovechamiento en las prácticas (Resultado2) Los equipos están siendo adecuadamente operados y mantenidos.	**[Cooperación Técnica Tipo Proyecto: Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá]** Experto de largo plazo: Líder Experto de largo plazo: Navegación Experto de largo plazo: Mecánica naval Experto de largo plazo: Coordinación de gestiones
					[Envío de voluntarios *Senior*] (Indicador 1: Técnicas de navegación) Preparación de la guía de prácticas de simulación de GMDSS y de tanques, preparación de manuales y definición de métodos de operación. (Resultado1) Se cumplieron casi completamente las metas propuestas en cuanto a la orientación técnica en métodos de entrenamiento de GMDSS, radar, etc. así como a la preparación de los materiales didácticos. (Indicador 2: Mecánica naval) Preparación de la guía de prácticas relacionadas con la planta de motor diesel, y con el equipo de análisis de combustión del motor diesel, preparación de manuales y definición de métodos de operación. (Resultado 2) Se desconocen los detalles.	**[Envío de voluntarios *Senior*]** 1. Técnicas de navegación 2. Mecánica naval 3. Fuerabodas (se desconocen los detalles porque no se disponen de suficientes informaciones)
				2. Que la ENP pueda mejorar la calidad de los cursos teóricos satisfaciendo los requisitos establecidos por STCW de 1978	**[Cooperación Técnica Tipo Proyecto]** (Indicador 1) Modificación del currículo de cursos teóricos y preparación de los equipos de capacitación necesarios (Resultado 1) El informe de evaluación final no incluye un párrafo independiente sobre el resultado correspondiente. Se deduce que se incluyen entre los resultados del numeral 1 anterior. (Indicador 2) Desarrollo de la metodología didáctica de los cursos teóricos (Resultado 2) El informe de evaluación final no incluye un párrafo independiente sobre el resultado correspondiente. Se deduce que se incluyen entre los resultados del numeral 1 anterior.	

Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Total inversiones ejecutadas	Cooperación Técnica Tipo Proyecto: Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá, Envío de voluntarios *Senior*
		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.	1) Se cumplió 2) Se cumplió 3) Fue modificado en 1995	Que los contrapartes que recibieron la transferencia tecnológica permanezcan en ENP	Se cumplió.	Japón	1. Expertos de largo plazo: 4 (Aprox. 6 cada uno) 2. Envío de voluntarios *Senior*: 3 3. Expertos de corto plazo: 21 4. Recepción de becarios: 16 5. Suministro de equipos: Total aprox. ¥659 millones
						Panamá	Asignación de contrapartes: 6 Costo local: Total B. 145,9 millones

Pliego de análisis evaluativo del Programa

Programa 4: Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona de Canal

1. Perfil del Programa

1.1 Lista de proyectos que componen el Programa

Este Programa está compuesto de los siguientes seis proyectos.

Proyectos	Perfil	Esquemas	Organismos de C/P	Ejecutado en:
① Estudio de Alternativas del Canal de Panamá	En el marco del convenio firmado entre Panamá, EE.UU. y Japón en 1985 se analizaron las alternativas de construcción del Canal tipo marino, de un tercer juego de esclusas, ampliación del canal actual, transporte terrestre, etc. El proyecto de ensanchamiento del Canal ha sido seleccionado como la alternativa óptima y se prosiguió el estudio de factibilidad para la construcción del tercer juego de esclusas. Japón se hizo cargo de las técnicas de ingeniería, estimación de costos y análisis económico y financiero.	Estudio de Desarrollo	Comisión de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá	1991-1994
② Envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (nombre tentativo, 3 expertos)	En el marco del Convenio mencionado arriba, se enviaron los expertos japoneses a la oficina del Comisión del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, que es un organismo internacional creado para la ejecución del Estudio.	experto de largo plazo	Comisión de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá	1991-1993
③ Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal	Con el fin de elevar la competitividad internacional del Puerto de Cristóbal (costa Atlántica, a la boca del Canal de Panamá) como puerto de contenedores, se elaboró el P/M de modernización del puerto hasta 2010, y se ejecutó el estudio de factibilidad del plan de mejoramiento de corto plazo de hasta 2000.	Estudio de Desarrollo	Autoridad Portuaria Nacional	1992-1993
④ Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa	Con el fin de ampliar la capacidad instalada del Puerto de Balboa que se ubica en la boca del Canal de Panamá en la costa del Pacífico, se elaboró el P/M para el desarrollo portuario de largo plazo (hasta 2015), y se ejecutó el estudio de factibilidad del plan de mejoramiento de corto plazo de hasta 2005.	Estudio de Desarrollo	Autoridad Portuaria Nacional	1996-1997
⑤ Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio Internacional (2 expertos)	Los expertos realizaron la transferencia tecnológica en los métodos de proyección de demanda del Canal de Panamá, asesoramiento en la investigación sobre los problemas del Canal y transporte marítimo, y organizaron seminarios sobre el comercio internacional y la economía del transporte marítimo en el postgrado.	Expertos de largo plazo	Universidad de Panamá Instituto del Canal de Panama y Estudios Internacionales	1996-2001
⑥ Envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo	El experto ha sido enviado como asesor para la formulación de políticas del ministro de Canal de Panamá. Su asesoría consistió en el apoyo a los preparativos para la transferencia del Canal de Panamá, y en la planificación de	Experto de largo plazo	Oficina del Ministro del Canal de Panamá	1998-2001

	la administración y modernización del Canal después de su devolución.			

1.2 Antecedentes y relación de los proyectos

La asistencia de JICA en relación con el Canal de Panamá y los puertos de la Zona del Canal en la década de los noventa comenzó desde el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (Estudio de Desarrollo, no está sujeto a la evaluación de proyectos específicos) iniciado por Panamá, Japón y EE.UU. desde 1991[2]. Japón participó en este estudio aplicando el esquema de Estudio de Desarrollo de JICA, y se hizo cargo principalmente de la tecnología de ingeniería civil y el análisis económico. Además envió tres expertos de largo plazo como representantes japoneses al Comisión de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, que es el organismo ejecutor de dicho Estudio[3].

Independientemente a este estudio relacionado directamente con el Canal de Panamá, Japón realizó la cooperación técnica para la modernización de dos puertos ubicados en el lado Atlántico y en el lado Pacífico del Canal. El primero es el "Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal" que fue iniciado en 1992 en el Puerto de Cristóbal en el Océano Atlántico, y el segundo es el "Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa" iniciado en 1996 para la modernización del Puerto Balboa en el Océano Pacífico. Ambos estudios tenían por objetivo incrementar la fuerza competitiva internacional de los puertos panameños a través de la reconstrucción del terminal existente y construcción de un nuevo terminal para el manejo de las cargas contenerizadas. Cabe recordar que estos no tienen una relación directa con el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá. Además, de los anteriores, desde noviembre de 1999 fueron enviados los expertos de largo plazo para la administración y control de puertos a la Autoridad Marítima de Panamá (anteriormente, Autoridad Portuaria Nacional: contraparte de los dos Estudios de Desarrollo), que eventualmente no están incluidos en este Programa.

Finalizado el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, fueron enviados los expertos del transporte marítimo y comercio internacional y del Canal. En primer lugar, en 1996 fue enviado un experto de "Transporte Marítimo y Comercio Internacional" al Instituto del Canal de Panama y Estudios Internacionales de la Universidad de Panamá que fue creado en 1993 por el Gobierno Central como preparativos de la transferencia del Canal. Su misión era aportar el apoyo

---

[2] Dentro del Tratado de Canal firmado entre EE.UU. y Panamá ambos países acordaron en realizar conjuntamente el estudio de factibilidad del Canal tipo marítimo hasta 2000. Posteriormente, el Gobierno de Panamá solicitó participar en la ejecución de este estudio de factibilidad y en 1982 las tres naciones acordaron en llevar a cabo no sólo el estudio del Canal tipo marítimo, sino un estudio de las alternativas para la ampliación de la capacidad del Canal actual, así como dl transporte terrestre. En 1985 se firmó el acuerdo protocolar y fue creado el Comisión de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá. Las tres naciones tienen igual participación en la administración y toma de decisiones del estudio de alternativas, cuyo costo de ejecución fue dividido también en tres partes iguales. El estudio fue realizado a través de varias empresas privadas contratadas por las instituciones gubernamentales de los tres países.

[3] Los expertos apoyaron el estudio de alternativas que eventualmente salen de la lista de los proyectos sujetos a la evaluación de proyectos específicos, y por lo tanto, el envío de estos expertos también fue excluido de la lista de la evaluación.

académico y científico a la administración del Canal. El primer experto realizó principalmente la transferencia tecnológica para la proyección de la demanda del Canal. El segundo experto impartió cursos de postgrado sobre la ciencia del Canal y economía del transporte marítimo en la Universidad de Panamá, y al mismo tiempo, extendió asesoría en la investigación sobre asuntos del canal en el Instituto.

El primer experto, poco después de haber terminado su primera misión, fue enviado nuevamente a la Oficina del Ministro de Canal como experto de largo plazo para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo. El experto, además de apoyar en las actividades de sensibilización y educación asociadas a la transferencia del Canal, brindó asesoría al Ministro del Canal sobre los asuntos relacionados con la administración y plan de modernización del Canal después de su transferencia. Sin embargo, el envío de estos expertos no se relacionan directamente con los tres estudios de desarrollo arriba mencionados.

1.3 Evaluación del Programa con el uso de PLM

El propósito último que comparten los dos proyectos que componen el Programa, es decir, el objetivo del Programa se define en “incrementar la fuerza competitiva internacional del Canal de Panamá y de la Zona del Canal”.

El “Estudio de Alternativas del Canal de Panamá” y el “envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá” consistieron en apoyar al incremento de la fuerza competitiva internacional del Canal de Panamá, a través de la elaboración del plan de mediano y largo plazo para el refuerzo de la capacidad del Canal. Si bien es cierto que ambos proyectos conforman diferentes esquemas de cooperación, prácticamente forman una sola unidad, puesto que los expertos apoyaron la administración del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá realizado por las tres naciones, y en este sentido, forma parte del Estudio de Desarrollo.

El “Plan de Rehabilitación y Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal” y el “Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa” consistieron en apoyar al incremento de la fuerza competitiva internacional de los dos puertos mediante la elaboración del respectivo plan de modernización para adecuar las infraestructuras a los buques contenedores. Si bien los objetivos de ambos proyectos son diferentes, su contenido es parecido.

El “envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio Internacional” tenía por objetivo fortalecer la capacidad de investigación así como el desarrollo humano en estos temas, para el cumplimiento del objetivo del Programa.

Por último, el “envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo” consistió en la cooperación para la formulación y aplicación de las políticas relacionadas con el Canal y transporte marítimo en cumplimiento del objetivo del presente Programa.

2. Resultados de la evaluación

2.1 Relevancia

(1) Relevancia del objetivo del Programa

El objetivo de este Programa se define en "incrementar la fuerza competitiva internacional del Canal de Panamá y de los puertos de la Zona del Canal". En relación con el "Apoyo a la Zona del Canal" que ha sido el área objeto de la cooperación de JICA, en el presente Estudio de Evaluación ha ordenado sistemáticamente los desafíos del desarrollo relacionados con el Canal de Panamá y los puertos de la Zona del Canal de la siguiente manera (véase el Capítulo 3 del Informe Principal).

1) El desafío prioritario relacionado con el Canal de Panamá consiste en que el Canal de Panamá mantendrá una alta competitividad de los servicios de transporte frente a otras rutas de transporte (marítimo y terrestre). Una vez logrado este desafío, el tráfico del Canal aumentará constantemente, contribuyendo sustancialmente al desarrollo sostenible de la economía panameña.
2) El desafío prioritario relacionado con los puertos de la Zona del Canal consiste en que estos puertos adquieran alta competitividad internacional como puertos de contenedores. Este desafío contribuirá sustancialmente a la economía panameña y al mismo tiempo, propiciará un entorno idóneo para el desarrollo económico de la Zona del Canal.

De este modo, el objetivo de este Programa coincide plenamente con los desafíos prioritarios de lograr el crecimiento sostenible de la economía panameña, y por lo tanto se concluye que su Relevancia es sumamente alta[4]. (Calificación: 5)

(2) Idoneidad de la combinación de proyectos que componen el Programa

1) Selección y combinación de los objetivos de proyectos

Los temas concretos que este Programa incluyó para el cumplimiento de su objetivo abarcan todos los desafíos importantes, desde la ejecución del estudio de factibilidad del plan de mediano y largo plazo para el refuerzo del Canal de Panamá, elaboración de los planes de modernización de los puertos de la Zona del Canal, elaboración de las políticas relacionadas, hasta la investigación académica y el desarrollo humano.

Sin embargo, todos los principales componentes de cooperación se centraron en la tecnología portuaria y economía de transporte marítimo (análisis y políticas), y los esfuerzos invertidos en la metodología de administración del Canal y de los puertos, así como en el aspecto organizativo institucional (incluyendo el proceso de

[4] Japón es el segundo usuario del Canal de Panamá más importante después de EE.UU., y como tal, el apoyo a este Canal también reviste suma importancia para el Japón.

privatización) no han sido suficientes. Panamá vivía en aquel momento, una situación sumamente dinámica ante la devolución del Canal impulsando el ajuste estructural de gran envergadura a través del proceso de privatización, y en este contexto, los temas mencionados revestían suma importancia. Esto nos induce a pensar que el alcance de la cooperación de este Programa estaba demasiado centralizado en temas muy específicos.

Además, los cuatro componentes mencionados no habían sido seleccionados pensando en su interrelación, y tal como se planteará más tarde, tampoco ha habido una coordinación interinstitucional entre los organismos de contraparte.

Al considerar todo lo anterior, se concluye que la selección de los desafíos de cooperación de este Programa no ha sido muy adecuada. (Calificación: 2)

2) Selección y combinación de los organismos de contraparte

En este Programa han intervenido cuatro organismos como contrapartes de los proyectos: el Comisión de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, Autoridad Portuaria Nacional (actualmente, Autoridad Marítima de Panamá), Instituto del Canal de Panama y Estudios Internacionales de la Universidad de Panamá y la Oficina del Ministro de Canal. Si se analiza por cada proyecto específico, la selección de los organismos de contraparte ha sido adecuada para la implementación de los respectivos proyectos. Sin embargo, hay que notar que el Comisión de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá ha sido un organismo de tiempo limitado. La Oficina del Ministro de Canal no satisfacía las condiciones como el organismo receptor de los expertos de largo plazo.

Además, entre las contrapartes de la cooperación técnica no se incluía el Comité de Canal de Panamá -CCP (actualmente la Autoridad de Canal de Panamá-ACP)[5], y tampoco había una coordinación interinstitucional suficientemente estrecha entre las cuatro instituciones mencionadas con el CCP o ACP. En este sentido, se considera que las ventajas de haber realizado la cooperación técnica combinando estas cuatro instituciones no han sido muy grandes.

En resumen, se considera que la selección y combinación de los organismos de C/P de este Programa no ha sido muy adecuada. (Calificación: 2)

[5] Antes de la transferencia del Canal, éste había sido administrado por el Comité de Canal de Panamá (CCP) que era una dependencia del Gobierno de EE.UU., por lo que no podía ser la contraparte de la cooperación técnica japonesa. Después de la transferencia del Canal, fue creada la Autoridad del Canal de Panamá (institución panameña) y las gestiones del CCP fueron transferidas a esta institución.

3) Selección y combinación de los esquemas de cooperación

La cooperación técnica para el cumplimiento del objetivo del Programa consistía en el Estudio de Desarrollo y el envío de los expertos de largo plazo. La selección de los esquemas en sí había sido adecuada para ambos casos[6]. Sin embargo, ambos no han tenido una relación concreta, y en términos de la "combinación", las ventajas no han sido grandes. (Calificación: 3)

4) Coordinación de proyectos

El "Estudio de Alternativas del Canal de Panamá" y el "envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá" se relacionaban muy estrechamente uno con el otro. En cuanto a los dos Estudios de Desarrollo para la elaboración de los planes de modernización de dos puertos, han sido ejecutados en tiempos y áreas diferentes por lo que prácticamente son independientes. Sin embargo, ambos compartían objetivos similares y trabajaron con el mismo organismo de C/P, por lo que pudo haber una determinada relación. El primer experto en el tema del "Transporte Marítimo y Comercio internacional" ha realizado la proyección de la demanda del Canal después de revisar la proyección realizada en el marco del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá. Con excepto de estos casos, no ha habido una coordinación operativa entre los proyectos que componen este Programa. (Calificación: 3)

5) Relación con los proyectos de cooperación de otros donantes

El "Estudio de Alternativas del Canal de Panamá" y el "envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá" consistió en un proyecto conjunto entre Panamá, Japón y EE.UU. Sin embargo no han sido concebidos pensando en la coordinación con los proyectos de otros donantes. Tampoco en los demás proyectos, no hubo una coordinación, y tampoco el traslapo de esfuerzos con otros donantes. (Calificación: 3)

6) Evaluación general: Al considerar integralmente todo lo anterior, se considera que la idoneidad de la combinación de proyectos en este Programa ha sido relativamente baja. (Calificación: 2,5)

2.2 Efectividad

(1) Logro de los objetivos de proyectos

1) Logro del objetivo de cada proyecto: Con base en la evaluación de proyectos específicos,

[6] No había una justificación contundente de aplicar la Cooperación Técnica Tipo Proyecto porque no se necesitaba del desarrollo tecnológico o transferencia tecnológica de gran envergadura, ni se trataba de áreas altamente especializadas que no podían ser atendidas por los voluntarios JOVC.

el logro de los objetivos de cada proyecto ha sido evaluado de la siguiente manera.

① Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (Estudio de Desarrollo): No se ha evaluado porque éste no se incluye entre los proyectos sujetos a la evaluación.

② Envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá: No se ha evaluado porque éste no se incluye entre los proyectos sujetos a la evaluación.

③ Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal (Estudio de Desarrollo): La precisión de la proyección de la demanda no ha sido alta, y la demanda real de trasbordo de contenedores ha sido muy superior a la proyección. Si bien es cierto que el plan es estratégico y coherente, la viabilidad a largo plazo ha sido baja porque no planteaba concretamente las modalidades de búsqueda de financiamiento. La redacción de los informes es inteligible, pero su utilidad es baja. La transferencia tecnológica no ha sido muy efectiva. (Calificación: 2,0)

④ Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa (Estudio de Desarrollo): No se ha encontrado problema de particular importancia en cuando al grado de precisión del análisis. El plan es estratégico y coherente, pero las propuestas sobre los métodos de implementación de proyectos y sobre el aspecto organizativo institucional son poco concretos, y tampoco se ha profundizado en la metodología de implementación del plan de largo plazo, sistema institucional y la búsqueda de recursos económicos. La redacción de los informes es inteligible, pero su utilidad es baja. La transferencia tecnológica no ha sido muy efectiva. (Calificación: 2,5)

⑤ Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio Internacional: El grado de cumplimiento de los objetivos (fortalecimiento de la capacidad de investigación del Instituto en las áreas de la economía de transporte marítimo y comercio internacional, y del desarrollo humano en curso postgrado de las mimas áreas) no ha sido alto, y tampoco la transferencia tecnológica a los contrapartes no ha sido suficiente (No tiene calificación)

⑥ Envío de expertos para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo: El apoyo a las actividades de sensibilización y educación asociadas con la devolución del Canal ha tenido buenos resultados. Sin embargo, la asesoría en la administración del Canal y en el transporte marítimo no ha sido suficiente, y no ha sido posible brindar asesoramiento en la formulación de políticas a la CCP. La Efectividad de este Proyecto no ha sido muy alta, probablemente porque la definición del objetivo al inicio no ha sido clara. (No tiene calificación)

2) Logro los objetivos de proyectos en general: al considerar integralmente lo anterior, el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido, en general, relativamente bajo. (Calificación: 2,0)

(2) Factores que incidieron en el logro de los objetivos de proyectos

Los dos Estudios de Desarrollo para la modernización de los puertos no han podido proponer proyectos factibles sobre los nuevos puertos de contenedores, y por lo tanto el logro de los objetivos de proyectos ha sido calificado como relativamente baja. Las principales causas han sido que en ninguno de los dos estudios se había previsto el proceso de privatización tan dinámico del sector portuario que dio lugar en la en la década de los noventa, y que no se había logrado una concertación suficiente de opiniones con el CCP sobre el impacto que los nuevos puertos podrían tener sobre la operación del Canal de Panamá. No se han encontrado otros factores comunes de particular importancia para los proyectos del Programa salvo los especificados anteriormente.

2.3 Eficiencia

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos:

La eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos ha sido calificada de la siguiente manera.

① Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (Estudio de Desarrollo): No se ha evaluado porque éste no se incluye entre los proyectos sujetos a la evaluación

② Envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá: No se ha evaluado porque éste no se incluye entre los proyectos sujetos a la evaluación

③ Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal (Estudio de Desarrollo): No ha habido problemas en cuanto a la calidad, cantidad y la llegada de los consultores, pero dado que el grado de cumplimiento del objetivo del proyecto no ha sido suficiente, la Eficiencia ha sido calificada como baja. (Calificación: 2)

④ Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa」 (Estudio de Desarrollo): No ha habido problemas en cuanto a la calidad, cantidad y la llegada de los consultores, pero dado que el grado de cumplimiento del objetivo del proyecto no ha sido suficiente, la Eficiencia ha sido calificada como baja. (Calificación: 2)

⑤ Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio Internacional: El poco dominio del inglés y la falta de interés en la investigación de los contrapartes han sido una limitación de la transferencia tecnológica[7]. Además al considerar que el grado de cumplimiento del objetivo propuesto ha sido bajo, se concluye que la Eficiencia de este proyecto ha sido relativamente baja. (No tiene calificación)

[7] Casi todos los documentos técnicos relacionados con el Canal de Panamá estaban redactados en inglés.

⑥ Envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo: La cualidad y el número de los contrapartes no eran suficientes. Además al considerar que el grado de cumplimiento del objetivo propuesto ha sido bajo, se concluye que la Eficiencia de este proyecto ha sido relativamente baja. (No tiene calificación)

Los dos Estudios de Desarrollo para la modernización de los puertos, el bajo grado de cumplimiento de los objetivos ha incidido negativamente también a su eficiencia. El envío de expertos en los dos proyectos (⑤ y ⑥ del cuadro) ha tenido baja calificación de Efectividad por los problemas de los contrapartes asignados por Panamá

En resumen, la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido calificada como relativamente baja. (Calificación: 2)

2.4 Impacto

(1) Objetivo del Programa y otros impactos:

El objetivo de este Programa había sido "incrementar la fuerza competitiva internacional del Canal de Panamá y de los puertos de la Zona del Canal".

El componente que se encamina directamente al cumplimiento de este objetivo, en este momento, es sólo el proyecto de corto plazo propuesto en el "Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal" que consistió en la reconstrucción de la terminal de contenedores. La cantidad de contenedores manejada en este puerto ha sido de aprox. 40.000 TEU en 2001, que corresponde a una tercera parte de la cantidad manejada en la década de los noventa, puesto que gran parte de la demanda ha sido absorbida por una nueva terminal exclusivamente de contenedores construida en el lado este del Puerto de Cristóbal. La fuerza competitiva como terminal de contenedores de este Puerto se redujo, y por lo tanto, el impacto del Estudio de Desarrollo ha sido casi nulo[8].

Sin embargo, al incluir las nuevas terminales construidas en el lado Atlántico (Puerto de Manzanillo y Terminal de Contenedores de Colón), la carga de contenedores manejada aumentó aproximadamente seis veces en la segunda mitad de la década de los noventa, por lo que el objetivo del Programa en lo que respecta a los puertos ha sido cumplido plenamente[9]. Si bien es cierto que ninguno de estos nuevos puertos había sido incluido en el P/M propuesto por el Estudio de Desarrollo, tampoco se puede negar la posibilidad de que el desarrollo del proyecto del Puerto de Manzanillo que ha sido un

[8] Pero tampoco se puede decir que ha sido completamente nulo, puesto que de no haber efectuado este Estudio de Desarrollo, tal vez se hubiera reducido más la cantidad de los contenedores manejados

[9] Véase el Capítulo 3 del Informe Principal.

verdadero éxito, haya sido estimulado por este Estudio de Desarrollo[10]. De ser así, el éxito del Puerto de Manzanillo puede haber sido un impacto indirecto del presente Programa.

En cuanto al Canal de Panamá, el número de embarcaciones así como la cantidad de las cargas de tránsito, ha aumentado a lo largo de la década de los noventa, pero la importancia relativa del Canal en el transporte marítimo internacional puede haberse reducido[11]. Hasta la fecha no se ha manifestado un impacto concreto de este Programa en lo relacionado con el Canal. Sin embargo, el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá ha determinado el lineamiento básico del plan de ampliación del Canal para el futuro, y en este sentido la contribución del Programa para el cumplimiento de su objetivo hacia el futuro ha sido importante. Con el fin de materializar con brevedad el proyecto de la construcción del tercer juego de esclusas propuesto en el Estudio de Alternativas, actualmente, la ACP está ejecutando un estudio más exhaustivo.

En lo que respecta al envío de expertos de largo plazo (⑤ y ⑥), no se ha identificado un impacto concreto en particular relacionado con el objetivo del Programa, tal como se indicó en la evaluación de los proyectos específicos.

No se ha visto un efecto sinérgico entre los proyectos para el cumplimiento del objetivo del Programa, puesto que el cumplimiento de los objetivos de proyectos ha sido reducido[12].

En resumen, se concluye que el Impacto directo relacionado con el objetivo del Programa ha sido sumamente reducido. (El impacto del Programa sobre el desarrollo del Puerto de Manzanillo ha sido muy indirecto, y no puede ser evaluado cuantitativamente con los criterios de esta Evaluación, por lo que aquí no fue tomado en cuenta.) (Calificación: 1)

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

(3) Contribución del Programa en el impacto manifestado:

La contribución del Programa en el impacto manifestado es sumamente limitada. Aún cuando se considere el impacto indirecto para el desarrollo del Puerto de Manzanillo la contribución de este Programa es sumamente reducida. (Calificación: 1)

---

[10] El estudio realizado por el sector privado ha sido iniciado después de este Estudio. El Subdirector de laAutoridad Portuaria Nacional que había sido el principal contraparte del Estudio pasó a una empresa privada, y desempeñó un papel importante en el desarrollo de la nueva terminal de contenedores.

[11] Véase el Capítulo 3 del Informe Principal.

[12] Se concibe un determinado efecto sinérgico entre el desarrollo del Canal y de los puertos, puesto que existen embarcaciones que aprovechan el tiempo de espera para efectuar la operación de cargo y descargo, además que el incremento de las embarcaciones usuarias del Canal se traduce también en el incremento de las cargas que serán manejadas en los puertos.

(4) Factores externos: En cuanto a los dos Estudios de Desarrollo sobre los puertos, el proceso de privatización en el sector portuario ha sido intensivo y acelerado, a diferencia de lo que se había previsto (externalidades), lo cual ha contribuido en gran medida al cumplimiento del propósito último. (Calificación: 2)

2.5 Sostenibilidad

(1) Sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos:

La sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos de este Programa ha sido evaluada de la siguiente manera.

① Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (Estudio de Desarrollo): No se ha evaluado porque éste no se incluye entre los proyectos sujetos a la evaluación.

② Envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá: No se ha evaluado porque éste no se incluye entre los proyectos sujetos a la evaluación.

③ Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal (Estudio de Desarrollo): La sostenibilidad organizativa y financiera es moderada, pero la sostenibilidad técnica es sumamente baja puesto que después de la privatización la mayoría de los contrapartes pasaron a las empresas privadas (Calificación: 2,5)

④ Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa (Estudio de Desarrollo): La sostenibilidad organizativa y financiera es moderada, pero la sostenibilidad técnica es sumamente baja puesto que después de la privatización la mayoría de los contrapartes pasaron a las empresas privadas. (Calificación: 2,5)

⑤ Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio internacional: El Instituto sigue desarrollándose como institución, y su presupuesto es estable. Las actividades apoyadas por los expertos continúan a la fecha. Sin embargo, la transferencia tecnológica al Instituto todavía no se ha completado, y el desarrollo humano en el nivel postgrado todavía no es estable, por lo que la sostenibilidad del presente Proyecto ha sido calificada como moderada. (No tiene calificación cuantitativa)

⑥ Envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo: La Oficina del Ministro no ha sufrido cambio en términos del número del personal, en comparación a cuando el experto concluyó su misión, pero el presupuesto tiende a disminuirse. Por otro lado, los equipos suministrados están siendo utilizados plenamente en el programa educativo y en las investigaciones. Al considerar íntegramente estas condiciones, se considera que la sostenibilidad de este Proyecto no es muy alta. (No tiene calificación cuantitativa)

En términos generales, sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos ha sido

relativamente baja. (Calificación: 2,5)

(2) Sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa:

1) Sostenibilidad política: El Canal de Panamá y el transporte marítimo son sectores donde se tienen grandes expectativas para que contribuyan al crecimiento de la economía nacional, y básicamente las políticas favorecen su desarrollo. En cuanto a los puertos, se prevé que el Gobierno continuará aplicando las mismas políticas de desarrollo basadas en la privatización por las experiencias del éxito que se logró en la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo, uno de los expertos de largo plazo enviados a Panamá ha manifestado su preocupación por las políticas relacionadas con el Canal y el transporte marítimo hacia el futuro, puesto que estos son temas muy delicados y susceptibles a polémicas sentimentalistas y a intereses políticos, y este entorno no siempre permite sostener discusiones objetivas basadas en informaciones y estudios científicos. (Calificación: 3)

2) Sostenibilidad organizativa e institucional: La organización y la institución relacionadas con este Programa han sufrido cambios dinámicos en la segunda mitad de la década de los noventa, por la transferencia del Canal, privatización de puertos, etc. Sin embargo, no ha habido confusiones grandes y tanto el Canal como los puertos siguen siendo adecuadamente administrados. Si bien es cierto que ocasionalmente puede producirse choque de intereses en torno a algunos proyectos específicos entre las tres instituciones gubernamentales relacionadas con la Zona del Canal, es decir, la Autoridad de Canal de Panamá (ACP), Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y la Autoridad de Región Interoceánica (ARI), en términos generales no se perciben problemas de particular importancia en cuanto a la coordinación y cooperación interinstitucional. Por lo tanto, se considera que las condiciones organizativas e institucionales para la sostenibilidad del Programa son relativamente favorables. (Calificación: 3)

3) Sostenibilidad económica y financiera: A la fecha de hoy, tanto el Canal de Panamá como los puertos de la Zona del Canal están logrando suficiente rentabilidad para compensar el costo de administración. Por lo tanto, las condiciones financieras y económicas para la sostenibilidad, en términos generales, son favorables. Sin embargo, las inversiones que requerirán las futuras obras de ampliación del Canal son enormes[13], y se requiere agotar el análisis y los estudios para buscar el financiamiento y la forma cómo recuperar la inversión. (Calificación: 3)

4) Sostenibilidad técnica: El nivel técnico y de dotación de recursos humanos y de las

[13] El costo de la construcción del tercer juego de esclusas actualmente analizado va a ser un monto comparable con el PIB nacional de Panamá.

infraestructuras tanto de la ACP como de las empresas privadas que administran los puertos es, en general, alto y no se percibe ningún problema de particular importancia. Sin embargo, es posible que los recursos humanos y la capacidad técnica del Gobierno de Panamá para elaborar las estrategias de largo plazo para el sector del Canal y del transporte marítimo no sean suficientes. Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que las condiciones técnicas para lograr la sostenibilidad, en términos generales, son relativamente favorables. (Calificación: 3)

5) Evaluación general: En resumen, la sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa ha sido calificada como moderada. (Calificación: 3,0)

2.6 Pobreza y género

(1) Pobreza

1) ¿Las zonas de pobreza y el estrato pobre dentro del Área del Proyecto han sido debidamente identificados?: No
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido directamente recogidas del estrato pobre a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: No
3) ¿El estrato pobre participó directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: No
4) ¿El estrato pobre constituyó el grupo beneficiario de los resultados y objeto de los proyectos (incluyendo las consideraciones sobre la pobreza?: No
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios del estrato pobre?: No
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: Esta pregunta no corresponde al proyecto
7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo al estrato pobre? No

(2) Género

1) ¿El problema de la discriminación social de género dentro de las áreas de proyectos ha sido debidamente identificado?: No
2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido recogidas directamente de las mujeres a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: No
3) ¿Las mujeres participaron directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: No
4) ¿Las mujeres constituyeron el grupo beneficiario de los resultados y objetivo de proyectos (incluyendo las consideraciones sobre el género)?: No
5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios de las mujeres?: No
6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: Esta pregunta no

corresponde al proyecto

7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo sobre la discriminación social de género?: No

3. Lecciones

No siempre los proyectos implementados en un mismo sector o área geográfica tienen un efecto sinérgico o mantienen una relación estrecha, dependiendo del perfil de cada proyecto o del sistema organizativo del país receptor de asistencia. En el caso específico de los proyectos que componen este Programa, pese a que todos han sido ejecutados en el sector de transporte marítimo en la Zona del Panamá, no ha habido relación o efecto sinérgico ni en la fase de implementación ni a nivel de impactos. Entre las posibles causas se mencionan que los proyectos no han sido concebidos de tal forma que tengan una interrelación o efecto sinérgico, y que no ha habido un mecanismo por parte de Panamá que favorezca el encaminamiento de las políticas formuladas del sector de transporte marítimo hacia su aplicación; y de la planificación del Canal o de los puertos hacia su administración.

Modelo Lógico de Planteamiento del Programa (PLM) - Cuadro Sinóptico: Programa 4: Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona de Canal

Objetivo del Programa	Indicadores y resultados	Objetivo de proyectos	Indicadores y resultados	Resultados propuestos	Indicadores y resultados	Principales proyectos ejecutados
Incrementar la fuerza competitiva internacional del Canal de Panamá y de la Zona del Canal	Indicadores: Cantidad de cargas de tránsito por el Canal, cantidad de cargas generales y conteneri- zadas manejadas en los puertos de la Zona del Canal Resultado:	Seleccionar la alternativa óptima para reforzar la capacidad del Canal de Panamá, y efectuar el estudio de factibilidad	(Igual que los resultados propuestos 1 y 2)	1. Seleccionar la alternativa para incrementar la capa- cidad del Canal de Panamá	Indicador: Propuesta de la alternativa Resultado: Fue propuesta la alternativa	• Estudio de Desarrollo Estudio de Alternativas del Canal de Panamá • Expertos de largo plazo Envío de Expertos para el Comité de Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (3 expertos)
				2. Estudiar la factibilidad de la alternativa para incre- mentar la capacidad del Canal de Panamá	Indicador: Factibilidad de la alternativa propuesta Resultado: Fue verificada la factibilidad de la alternativa.	
		Preparar el P/M de largo plazo y las recomenda- ciones para la moderniza- ción e incremento de la eficiencia administrativa de los Puertos Cristóbal y Balboa	(Igual que los resultados propuestos 3 y 4)	3. Preparar el P/M de largo plazo y las recomendaciones para la modernización e incremento de la eficiencia administrativa de los Puertos Cristóbal y Balboa	Indicador: Calidad del P/M y recomendaciones propuestas en el informe del estudio Resultado: La calidad de una parte de los resultados ha sido baja, y por lo tanto la calidad del P/M y de las recomendaciones no ha sido muy alta.	• Estudio de Desarrollo Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del Terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal
				4. Proponer un proyecto factible de corto plazo para la modernización e incremento de la eficiencia administra- tiva de los Puertos Cristóbal y Balboa	Indicador: Factibilidad del proyecto de largo plazo propuesto Resultado: Fueron propuestos los proyectos factibles de corto plazo para los dos puertos, de los cuales sólo fue ejecutado el del Puerto Cristóbal.	• Estudio de Desarrollo Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa
		Fortalecer la capacidad de investigación en las áreas de economía de transporte marítimo y comercio internacional en Panamá y formar a los recursos humanos especializados.	(Igual que los resultados propuestos 5 y 6)	5. Fortalecimiento de la capacidad de investigación del Instituto del Canal de Panama y Estudios Internacionales de la Universidad de Panamá	Indicador: Ninguno en particular Resultado: Fue realizada la proyección de la demanda del Canal por el Instituto, con la asesoría del experto. La transferencia tecnológica del experto en otras áreas de investigación no ha sido suficiente.	
				6. Capacitar los recursos humanos que terminaron el curso postgrado en economía del transporte marítimo y comercio internacional	Indicador: Número de egresados, currículo Resultado: 19 y 11 cursantes completaron los cursos de Ciencias del Canal y de economía de transporte marítimo, respectivamente. Fue preparado el currículo para el curso de economía del transporte marítimo.	• Experto de largo plazo Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio internacional (2 expertos)
		Ejecución de políticas adecuadas relacionadas con la transferencia y administración del Canal por parte del Gobierno de Panamá.	(Igual que los resultados propuestos 7 y 8)	7. Realizar actividades efectivas de sensibilización y educa- ción asociadas con la transferencia del Canal.	Indicador: Ninguno en particular. Resultado: Se proporcionaron artículos y video relacionados con el Canal, así como los equipos audiovisuales que fueron utilizados en las actividades de divulgación.	• Experto de largo plazo Envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo
				8.Brindar asesoría adecuada en materia de la administración del Canal y del transporte marítimo	Indicador: Ninguno en particular. Resultado: El asesoramiento ha sido brindado al Ministro del Canal a través de documentos por escrito, pero no al ACP.	

Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Externalidades	Resultados	Total inversiones ejecutadas	
		1. Privatización parcial de los Puertos de Cristóbal y Balboa 2. Que el Gobierno de Panamá cuente con los recursos necesarios para ejecutar el plan de largo plazo de fortaleci- miento de los puertos.	1. Los dos puertos fueron totalmente privatizados en 1998 2. No ha podido buscar los recursos			Japón	Estudio de Desarrollo: ¥ 1.450 millones Expertos de largo plazo: Total 14,5 personas/año
						Panamá	Asignación de contrapartes, facilidades para los expertos, provisión de terrenos