

<u>Panamá</u>

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Medio Ambiente y Cambio Climático

Título del Programa: Incorporación de medidas de

adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo de Recursos Naturales en dos Cuencas Prioritarias

de Panamá

Autor: Raúl Guerrero, Consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de Paris y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa "Unidos en la Acción".

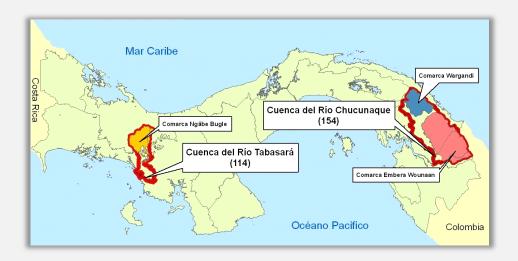
El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este Informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

INFORME FINAL

PROGRAMA CONJUNTO INCORPORACION DE MEDIDAS DE ADAPTACION Y MITIGACION DEL CAMBIO CLIMATICO EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES EN DOS CUENCAS PRIORITARIAS DE PANAMA



FONDO PNUD-ESPAÑA PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Ventana Temática de Medio Ambiente y Cambio Climático

Raúl Guerrero

19 de julio de 2010

CONTENIDOS

IN	IFOF	RME EJECUTIVOı-vı
1		INTRODUCCION
	1.1	Antecedentes1
	1.2	Objetivo3
	1.3	Enfoque metodológico3
	1.4	Calendario de actividades7
	1.5	Condicionantes y límites7
2		DESCRIPCION DE LAS INTERVENCIONES
	2.1	Concepción inicial
	2.2	Evolución del programa: teoría del cambio9
3		NIVELES DE ANALISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACION12
	3.1	Nivel de Diseño
	3.2	Nivel de Proceso
	3.3	Nivel de Resultados
	3.4	Nivel Local/País25
4		CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS27
5		RECOMENDACIONES
Α	NEJO	os estados esta
	ANE	JO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA ADAPTADOS
	ANE	JO 2. LAS CUENCAS DE LOS RÍOS CHUCUNAQUE Y TABASARÁ
	ANE	JO 3. OTRAS INTERVENCIONES
	ANE	JO 4. AGENDA DE LA VISITA DE CAMPO (22-29 ABRIL 2010)
	ANE	EJO 5. RESULTADOS, PRODUCTOS Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA CONJUNTO SEGÚN SU REFORMULACIÓN DE DICIEMBRE DE 2009
	ANE	EJO 6. GOBERNANZA EN LA COMARCAS
	ANE	EJO 6. LISTA DE DOCUMENTOS REVISADOS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN
	ANE	JO 6. GUÍAS DE ENTREVISTAS

SIGLAS

ACNUR Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ANAM Autoridad Nacional del Ambiente

CGKW Congreso General Kuna de Wargandi

CGEW Congreso General Emberá Wounaan

CGNB Congreso General Ngäbe-Bougle

CINUP Centro de Información de Naciones Unidas en Panamá

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

F-ODM Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio

MANUD Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

MDL Mecanismo de Desarrollo Limpio

MIDA Ministerio de Desarrollo Agropecuario

MINSA Ministerio de Salud

OACDH Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

ODM Objetivos del Milenio

OIT Organización Internacional del Trabajo

ONUDD Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OUNSIDA Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA

OPS/OMS Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud

PMA Programa Mundial de Alimentos

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

POA Plan Operativo Anual

PSA Pago por Servicios Ambientales

SAT Sistema de Alerta Temprana

SMCC Sistema de Monitoreo del Cambio Climático

SINAPROC Sistema Nacional de Protección Civil

SNU Sistema de las Naciones Unidas

TdR Términos de Referencia

TdC Teoría del Cambio

UNDSS Oficina de Seguridad de Naciones Unidas

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la

Cultura

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USD Dólares de Estados Unidos

INFORME EJECUTIVO

Descripción del Programa Conjunto

El programa tiene un presupuesto total de USD 4 millones, se aprobó en junio de 2008 y se implementará durante tres años, hasta julio de 2011. La implementación corre a cargo de cuatro agencias del Sistema de las Naciones Unidas (FAO, OPS/OMS, PNUD y PNUMA) y cuatro instituciones (contrapartes) nacionales (Autoridad Nacional del Ambiente, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Salud y Sistema Nacional de Protección Civil). Aún cuando en la etapa de diseño no se consideró la participación de actores claves de los territorios en los que se desarrollaría la intervención; durante la implementación, las autoridades tradicionales indígenas se han convertido en socios clave (Congresos Generales Emberá Wounaan, Ngäbe-Bougle y Kuna de Wargandi).

El programa se concentra en dos cuencas prioritarias, la del río Chucunaque y la del río Tabasará y su objetivo general es incrementar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para contribuir a la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. La estrategia para alcanzar este objetivo pasa por alcanzar tres resultados: (1) estrategia de gestión integrada para la adaptación y mitigación y sistema monitoreo climático piloto desarrollados para integrar la problemática de adaptación y mitigación a las decisiones de desarrollo a nivel nacional, (2) gestión local de los recursos naturales suelo y agua mejorada para aumentar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para asegurar el desarrollo y bienestar de las poblaciones y (3) alternativas evaluadas para acceso a financiamiento para apoyar acciones de manejo sostenible de los

recursos suelo y agua conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático.

Contexto y situación actual

Aunque los niveles de pobreza han descendido en Panamá durante los últimos años (se sitúa entre los países de desarrollo humano alto), en las cuencas hidrográficas de los ríos Tabasará y Chucunaque (población estimada de 150 mil habitantes) existen poblaciones en pobreza y pobreza extrema, condiciones precarias de salud, falta de acceso a agua potable y altamente vulnerables al cambio climático (sequías e inundaciones). En las dos cuencas se aprecian altos niveles de degradación de los bosques y suelos, presiones sobre los recursos naturales y un manejo insostenible de la tierra.

Propósito de la evaluación

El Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio (ODM) es un mecanismo cooperación internacional destinado a acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y promover la reforma del Sistema de las Naciones Unidas en todo el mundo. El fondo fue establecido en diciembre de 2006 a partir de una contribución del Gobierno de España y gobiernos nacionales, presta apoyo a autoridades locales y organizaciones de ciudadanos en sus iniciativas para abordar la pobreza y la desigualdad a través de 128 programas en 50 países.

El Fondo apoya con USD 20,5 millones a Panamá a través de cuatro programas conjuntos y la presente evaluación se enmarca en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación del Fondo según la cual todos los programas conjuntos con duración superior a dos años deben ser objeto de una evaluación intermedia independiente. Las evaluaciones intermedias consisten en análisis sistemáticos y rápidos del

diseño, del proceso y de los efectos del programa a través de un proceso expedito y tienen como objetivo principal contribuir a mejorar la implementación así como generar conocimiento y capturar información útil sobre buenas prácticas que se puedan transferir a otros programas.

Metodología

La unidad de análisis de la evaluación es el programa conjunto entendido como totalidad componentes, resultados, actividades e insumos reflejados documento de programa, la matriz resultados y las modificaciones realizadas durante su implementación. El proceso de evaluación (expedito y de corta duración) se divide en tres fases: diseño, implementación y difusión de resultados y plan de mejora. Durante la fase de implementación se realizó una revisión documental y se elaboró una teoría del cambio y un mapa de actores. También se realizo una visita de campo que permitió observar directamente algunas de las intervenciones, efectuar entrevistas semiestructuradas a informadores clave y mantener reuniones con grupos focales.

La evaluación se estructura en cuatro niveles de análisis (diseño, proceso, resultados y local/país) y se centra en siete criterios (pertinencia, apropiación, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, replicabilidad e impacto). Las preguntas de evaluación propuestas en los términos de referencia adaptados han sido la guía básica para la recogida y el análisis de la información.

Hallazgos y conclusiones

C1 El programa está actuando como articulador entre actores de las cuencas (institucionales, gobiernos locales, gobiernos tradicionales) y tiene gran potencial como experiencia piloto de una gestión coordinada

del territorio y los recursos. En este sentido, el programa está apoyando la implementación de las políticas de gobernabilidad y descentralización.

Durante la formulación del programa no se llevo a cabo un mapeo de actores riguroso. Sin embargo la no inclusión de clave (autoridades actores locales tradicionales) en la formulación del programa se puede interpretar como un error de diseño por no considerar este proceso como parte de la implementación del programa. En cualquier caso, como resultado se han presentado serias dificultades durante la implementación y enormes retrasos. Además se ha desestimado el tiempo y recursos necesarios para explicar y validar las intervenciones con las poblaciones indígenas.

C3 Este es el primer programa conjunto firmado en Panamá y por lo tanto no existían referencias de cómo afrontar su formulación eficientemente. El diseño refleja el trabajo que estaban haciendo las agencias contrapartes nacionales) y algunos de los productos están poco conectados con el resto. en la El retraso implementación componente transversal del programa (estudios y estrategia de gestión integrada) ha aumentado desconexión la entre las actividades.

C4 El Documento Marco del programa no es un documento operativo (p.ej. ni las actividades ni la estrategia de gobernabilidad y comunicación están suficientemente detalladas). Se ha desestimado el tiempo y recursos necesarios para establecer la Unidad de Coordinación, desarrollar la estrategia de gobernabilidad del programa, desarrollar un plan de trabajo detallado y definir actividades y sub-actividades específicas. El tiempo real de implementación del programa, al requerirse una primera etapa de organización,

planificación, promoción y concertación (no contemplada en el Documento Marco) supera los tres años previstos.

C5 Se han identificado algunos efectos positivos del trabajo conjunto y se han aprovechado sinergias durante la implementación del programa entre instituciones de gobierno, agencias del SNU y otros actores claves de la cuenca (p.ej. acciones conjuntas realizadas para el diseño e implementación del sistema de monitoreo de cambio climático, el sistema de información geográfica y la estrategia de comunicación). Sin embargo, los programas conjuntos del Fondo utilizan procedimientos nuevos y aun no se han identificado beneficios importantes en la eficiencia de los procedimientos. Los procesos administrativos se multiplican por cuatro (p.ej. la transferencia de fondos) y no se utilizan plataformas financieras comunes lo que obliga a las agencias del SNU a hacer "contabilidad manual" para adaptar sus formatos y líneas presupuestarias de los del PNUD (utilizado en los informes del Secretariado del Fondo).

C6 El seguimiento del programa no ha sido sólido y la información manejada por los distintos socios no es siempre consistente. Se ha detectado también falta de información sobre la implementación del programa por parte de las autoridades indígenas. No existen mecanismos recoger claros para la información de los indicadores, algunos de los cuales fueron modificados durante reformulación. El Secretariado del Fondo propuso los indicadores para la ventana temática de medio ambiente y cambio climático en el ecuador del periodo de implementación (18 meses), los cuales fueron incorporados en la estrategia de seguimiento.

C7 La eficacia global del programa está supeditada al éxito de su primer resultado

(componente integrador del programa) en el cual se han producido pocos avances. Asimismo la sostenibilidad de la mayoría de las intervenciones pasa por la implementación de esta estrategia de la cual deben formar parte integrante los Comités de Cuencas Hidrográficas como corresponsables de la elaboración de planes de ordenamiento ambiental territorial y planes de manejo, desarrollo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas en procura de minimizar los efectos negativos.

C8 Aunque es cierto que el programa ha dado respuesta a una solicitud de la contraparte nacional rectora del tema, la eficacia potencial del resultado 3 se ha reducido significativamente después de la reformulación y la estrategia del programa no maximiza algunos de los productos (línea basal, estudios de viabilidad PSA y MDL).

C9 Los productores de las fincas mejoradas no tienen control sobre los fondos e incluso desconocen el presupuesto del que disponen. Esto es un paso atrás con respecto a proyectos anteriores ya que algunos de estos productores habían llegado a gestionar los recursos con las orientaciones del MIDA.

C10 El éxito de las fincas mejoradas radica esencialmente en su replicabilidad, la cual depende de que se encuentren soluciones tecnológicamente sencillas y baratas.

Recomendaciones a nivel de país

R1 (a partir de C1)

Sistematizar las enseñanzas del programa conjunto como experiencia piloto que puede sembrar las bases para una gestión coordinada del territorio y los recursos. Esta sistematización podría realizarse a través de talleres a nivel local y nacional y las conclusiones se deberían recopilar en un

manual que pudiese orientar a las distintas autoridades en procesos futuros.

R2 (a partir de C2 y C3)

Las autoridades tradicionales son actores clave en este tipo de programas y los Congresos Generales deberían estar involucrados en la elaboración del Documento Marco. El mapeo de actores también debería permitir incorporar los intereses de los otros niveles de autoridades tradicionales y de las comunidades en el diseño del programa. Además el diseño del programa debe incluir actividades, productos y resultados para conseguir la participación eficiente de todos los actores durante la fase de implementación (p.ej. la firma de Memorandos de Entendimiento).

R3 (a partir de C3, C4 y C5)

Establecer el plan y el camino crítico de actividades para el tiempo restante de implementación, el plan operativo anual (y la ejecución presupuestaria) deberían ser subproductos de este plan.

R4 (a partir de C7)

imprescindible acelere que se elaboración de la estrategia de integrada y se involucre en el proceso a los actores clave en cada cuenca (comunidades indígenas pero también ganaderos, empresas madereras, etc.) Los estudios deben arrojar luz sobre los actores y deben necesariamente preceder a la estrategia. Un año no parece suficiente para implementar las actividades correctamente y en este sentido una extensión del programa sería razonable. Esta extensión estaría también justificada por el tiempo de preinversión no previsto, el cambio de gobierno (con la rotación de personal correspondiente) y el proceso de diálogo con las autoridades tradicionales (si se consigue alcanzar un acuerdo para continuar con las actividades en la cuenca del río Tabasará, el tiempo disponible será muy escaso). Además, el programa ha hecho una inversión importante en la estrategia de comunicación y de coordinación (incluyendo los Comités de Coordinación Local) que, sin el tiempo necesario, tendrían una tasa de retorno baja.

R5 (a partir de C7)

Utilizar la elaboración de la estrategia de gestión integrada para lanzar el diálogo sobre el establecimiento de un diseño institucional que permita participar a todos los niveles existentes en la cuenca. El establecimiento de Comités de Cuencas Hidrográficas (con las competencias necesarias para establecer una política unívoca sobre los recursos de la cuenca, coordinar las acciones necesarias para su saneamiento, etc.) debe ser parte integrante de la estrategia. Se recomienda reforzar el papel (p.ej. participación en la elaboración de la estrategia integrada y en los planes de manejo) y composición (p.ej. incluyendo actores clave de las cuencas como ganaderos o empresas forestales) de los Comités de Coordinación Local para que puedan jugar un papel importante en la futura creación de los Comités de Cuencas Hidrográficas.

La estrategia de salida del programa debería tener en cuenta la sostenibilidad de esos comités y/o autoridades. Durante el tiempo restante de implementación es necesario asegurar compromisos presupuestarios en este sentido.

R6 (a partir de C3 y C8)

Vincular los resultados de la línea basal de salud con otras inversiones que permitan desarrollar las estrategias del MINSA en la zona. Los estudios de viabilidad sobre esquemas de PSA y MDL deben tener una continuación, la implementación de proyectos piloto con fondos del programa seria un modo de asegurarlo pero este componente fue

eliminado del diseño original. Si la implementación de proyectos piloto no fuese posible con fondos del programa se recomienda vincular estos productos con otras iniciativas en las que existan recursos financieros.

R7 (a partir de C9)

Realizar la transferencia de los fondos a los productores (fincas mejoradas) periódicamente o por actividad. Los beneficiarios serían responsables de la gestión de su presupuesto con la asistencia del MIDA. Esto agilizaría el proceso y evitaría retrasos críticos (p.ej. durante la época de siembra) pero además sería una oportunidad de capacitación para los productores.

R8 (a partir de C10)

Poner énfasis en encontrar soluciones tecnológicamente sencillas y baratas para las fincas mejoradas y en la creación de *clusters* de productores que utilicen las buenas prácticas. La estrategia de salida debe hacer hincapié en la sistematización y diseminación de las buenas prácticas y soluciones encontradas.

Recomendaciones para el Secretariado

R9 (a partir de C1, C2, C3 y C4)

Aunque ante todo debe ser un proceso nacional (y de expansión del modelo a nivel nacional), sería interesante extender la sistematización a nivel regional y por ventana e incluir a las organizaciones internacionales con la idea de alcanzar el máximo consenso en lo que son buenas prácticas. Esto además daría la posibilidad de desarrollar capacidades para que en el futuro los países pudiesen contar con el apoyo de un experto de cada ventana en la formulación de los programas conjuntos.

R10 (a partir de C2 y C3)

La formulación de cualquier programa debe incluir un mapeo de actores a través del cual no solo se obtenga un listado de los diferentes actores que participan, sino que permita conocer sus acciones y los objetivos de su participación. El mapeo de actores debe ser considerando como un primer paso para lograr la participación de la sociedad civil en los programas (especialmente cuando actúan a nivel local).

R11 (a partir de C3, C4 y C5)

Antes de comenzar la implementación del programa propiamente dicha hay que prever un periodo de preinversión en el cual: (i) concretar actividades y sub-actividades específicas incluyendo la identificación de autoridades, beneficiarios V áreas de intervención concretas; (ii) establecer el mecanismo de gobernanza y coordinación del programa e incluso (iii) procedimientos comunes. En este sentido es importante que un programa de esta complejidad cuente con un plan de acción que identifique claramente la sucesión de actividades y el camino crítico.

R12 (a partir de C6)

Los desembolsos por agencia (pass *through*) no parecen el procedimiento ideal para este tipo de programas, el mecanismo de *pool funding* parece mucho más apropiado. El presupuesto dividido por agencia no favorece ni el trabajo conjunto de los socios ni la apropiación por parte de las instituciones nacionales. Un presupuesto único en función de resultados sería mucho más coherente.

R13 (a partir de C5 y C6)

Capitalizar la experiencia, sistematizar lecciones aprendidas y buenas prácticas permitiría asegurar un buen retorno de la inversión de un programa piloto de apoyo al

proceso de reforma del SNU (*Delivering as one*) como es este. Sería interesante permitir a las agencias participantes en los programas conjuntos del Fondo utilizar los sistemas de comunicación comunes que ya existen (UNEX y MDTF-Gateway). Esto mejoraría la tasa de retorno tanto de los programas conjuntos como de las plataformas.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

La población estimada de Panamá es de casi 3,5 millones de habitantes¹ de diferentes culturas, etnias, credos y religiones. El 30% de la población tiene menos de 15 años y el 10% es indígena (Kuna, Emberá, Wounaan, Ngöbe-Buglé, Bri Bri, Teribe y Bokota). Durante los últimos años, la economía panameña² ha mantenido una dinámica de crecimiento que ha permitido un aumento de la ocupación y los ingresos, y un descenso significativo de las tasa de desempleo. El incremento de la inversión pública y el gasto social ha favorecido un descenso sostenido de los niveles de pobreza. Según el último Informe sobre Desarrollo Humano Mundial (2008-2009), Panamá ocupa el puesto 58 de 179 países y se sitúa entre los países de desarrollo humano alto.

Sin embargo, en las cuencas hidrográficas de los ríos Tabasará y Chucunaque (población estimada de 150 mil habitantes) existen poblaciones en pobreza o pobreza extrema, condiciones precarias de salud, falta de acceso a agua potable y una alta vulnerabilidad al cambio climático (sequías e inundaciones). En las dos cuencas se aprecian altos niveles de degradación de bosques y suelos, presiones sobre los recursos naturales (agua y suelo) y un manejo insostenible de la tierra (cambio del uso del suelo por el avance de la frontera agrícola). Ver Anejo 2.

Panamá ha adecuado su marco normativo y de políticas para asegurar el cumplimiento de los compromisos medioambientales adquiridos³. En este marco, se desarrollan una serie de políticas y

_

¹ Actualmente se está elaborando un nuevo censo de población.

² Las actividades relacionadas con el transporte, almacenamiento y comunicaciones representan el 20% del PIB, el comercio el 14% y el resto de los servicios, incluyendo la intermediación financiera, el 42%. El sector agropecuario, la pesca y la explotación de minas y canteras representan el 8% y la industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua y la construcción el 15%.

La República de Panamá ha ratificado más de 25 convenios ambientales de importancia internacional o regional: Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre (Ley 14 de 1977); Convenio internacional de las maderas tropicales (Ley 8 de 1983); Convenio para la protección del medio marino y las zonas costeras del Pacífico Sudeste (Ley 4 de 1986); Protocolo complementario del acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas (Ley 5 de 1986); Protocolo para la protección del Pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres (Ley 7 de 1986); Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe y el protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos (Ley 13 de 1986); Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Ley 2 de 1989); Convención sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres (Ley 5 de 1989); Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas ("Convención de Ramsar") y el Protocolo con vistas a modificarla (Ley 6 de 1989); Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (Ley 7 de 1989); Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Ley 21 de 1990); Convenio sobre la diversidad biológica (Ley 2 de 1995); Conservación para la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central (Ley 9 de 1995); Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (Ley 10 de 1995); Convenio regional sobre cambios climáticos (Ley 11 de 1995); Acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos (Ley 13 de 1995); Convenio internacional de las maderas tropicales (Ley 22 de 1995); Convenio regional para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales (Ley 9 de 1996); Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (Ley 9 de 1996); Protocolo relativo a las áreas y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio ambiente en la región del Gran Caribe (Ley 42 de 1996); Acuerdo sobre el programa internacional para la conservación de los delfines (Ley 75 de 1998); Protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (Ley 88 de 1998); Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, y el Protocolo de 1992 que enmienda el

estrategias para: (i) fomentar la conservación para el desarrollo sostenible (Política Nacional Forestal, Plan Nacional de Desarrollo Forestal y Política Nacional de Cambio Climático), (ii) cerrar las brechas comparativas entre las áreas urbanas, rurales e indígenas (Corporación Nacional de Desarrollo, Programa de Desarrollo Comunitario, Proyecto Agua y Saneamiento, Estrategia Dotación de agua potable a nivel nacional, Estrategia de Atención Primaria Ambiental y Programas de vivienda, urbanismo e infraestructura básica).

El Gobierno de Panamá también ha implementado, en todos los corregimientos del país, una estrategia para la reducción de la pobreza extrema y el mejoramiento de las condiciones de vida, generando una posición de mayor igualdad y oportunidad de progreso para las poblaciones pobres (Red de Oportunidades en el marco del Sistema de Protección Social). Entre otras acciones, incluye (i) la promoción de aprendizajes en el manejo técnico de herramientas para que desarrollen actividades que permitan mejorar el entorno y la calidad de vida, aprovechando los recursos naturales existentes en el medio y (ii) la inversión en infraestructura territorial para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural, caminos y vías de acceso en las áreas indígenas y rurales. Para un mayor detalle y acciones específicas desarrolladas en el marco de estas y otras intervenciones ver Anejo 3.

El sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Panamá – cuyo Equipo de País es liderado por el Coordinador Residente – está compuesto por los siguientes Organismos: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (OUNSIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). El SNU también cuenta con el Centro de Información de Naciones Unidas en Panamá (CINUP) y con la Oficina de Seguridad de Naciones Unidas (UNDSS). Panamá también tiene la particularidad de congregar a una serie de oficinas regionales y subregionales del SNU.

convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos (Ley 91 de 1998); Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento del consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (Ley 12 de 2000); Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del convenio sobre la diversidad biológica (Ley 72 de 2001); Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (Ley 3 de 2003).

1.2 Objetivo

El Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM) es un mecanismo de cooperación internacional destinado a acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y promover la reforma del Sistema de las Naciones Unidas en todo el mundo. El fondo fue establecido en diciembre de 2006 a partir de una contribución del Gobierno de España al SNU y presta apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones de ciudadanos en sus iniciativas para abordar la pobreza y la desigualdad a través de 128 programas en 50 países.

El F-ODM apoya con USD 20,5 millones a Panamá a través de cuatro programas conjuntos: (i) Fortalecimiento de equidad para reducir brechas en servicios públicos de agua segura y saneamiento (USD 4,5 millones); (ii) Red de oportunidades empresariales para familias pobres (USD 8 millones); (iii) Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá – contribuyendo a la construcción social de la paz (USD 4 millones) e (iv) Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en el manejo de los recursos naturales en dos cuencas prioritarias (USD 4 millones).

La presente evaluación se enmarca en la Estrategia de Seguimiento y Evaluación del F-ODM según la cual todos los programas conjuntos con duración superior a dos años deben ser objeto de una evaluación intermedia independiente, financiada por el Secretariado del F-ODM. Asimismo, según esta estrategia, las evaluaciones intermedias consisten en análisis sistemáticos y rápidos del diseño, del proceso y de los efectos del programa a través de un proceso expedito y tienen como objetivo principal contribuir a mejorar la implementación así como generar conocimiento y capturar información útil sobre buenas prácticas que se puedan transferir a otros programas. Sus objetivos específicos son:

- conocer la calidad del diseño del programa, su coherencia interna y externa así como el grado de apropiación nacional;
- conocer el funcionamiento del programa y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados y
- conocer el grado de eficacia del programa conjunto.

1.3 Enfoque metodológico

La unidad de análisis de la evaluación es el programa conjunto entendido como la totalidad de componentes, resultados, actividades e insumos reflejados en el documento de programa, la matriz de resultados y las modificaciones realizadas durante su implementación. El proceso de evaluación (expedito y de corta duración) se divide en tres fases: diseño, implementación y difusión de resultados y plan de mejora (ver §1.4).

Revisión documental y reunión de lanzamiento

La fase de implementación de la evaluación (ver §1.4) se desarrolló entre el 1 y el 21 de abril. Durante este periodo se analizó la información proporcionada por el Secretariado del F-ODM y el equipo del país (ver Anejo 7). Una teleconferencia mantenida el 7 de abril con el Secretariado del F-ODM⁴ dio la oportunidad al evaluador de obtener: (i) una visión global del funcionamiento del

_

⁴ En ella participaron: Regina Gallego (Coordinadora para Centroamérica, México y Caribe del FODM), Adan Ruiz (Asesor de Seguimiento y Evaluación del FODM) y Raúl Guerrero (Evaluador independiente).

Fondo, sus mecanismos y gobernabilidad y (ii) una visión general del programa, sus antecedentes, los principales obstáculos encontrados durante su implementación y las observaciones realizadas durante las visitas de seguimiento desarrolladas por el Secretariado.

Elaboración de una Teoría del Cambio

Basada en la revisión de documentos se desarrolló una Teoría del Cambio (TdC) del programa y, como prescrito por los TdR adaptados (ver Anejo 1), esta TdC inicial fue contrastada durante la visita de campo y funcionó como punto inicial de acuerdo y entendimiento entre el consultor y los gestores de la evaluación (ver §2.2). Esta teoría sintetiza como debería funcionar el programa conjunto y contiene estrategias específicas para alcanzar los objetivos deseados y otros impactos que pueden ser anticipados. Durante la construcción de la TdC se ha considerado fundamental que los resultados de la evaluación deben ser relevantes y útiles no sólo para los órganos de decisión sino también para los gestores del programa e incluso para los socios locales y los distintos grupos de beneficiarios.

Visita de campo

Durante el periodo 22-30 abril, el evaluador visitó el país (ver agenda en Anejo 4). Durante este periodo se recopiló información complementaria (principalmente información cualitativa y opiniones de las personas afectadas por el programa conjunto, su contexto, implementación, resultados e impactos) y se validaron las conclusiones preliminares. Las principales herramientas utilizadas fueron entre otras:

- Entrevistas semi-estructuradas con informadores clave: (i) Gerencia del programa conjunto, (ii) Comité de Coordinación Local Cuenca del río Chucunaque, (iii) representantes de los miembros del Comité Directivo Nacional (MEF, Coordinador Residente y AECID), (iv) contrapartes nacionales (ANAM, MIDA, SINAPROC y MINSA) y (v) socios locales / beneficiarios. Ver Anejo 8.
- ◆ Reuniones con grupos focales: (i) Grupo de referencia para la evaluación, (ii) autoridades tradicionales de la comarca Emberá Wounaan, (iii) beneficiarios directos (EcoClubes, CGLR y Voluntarios de El Salto, Peña Bijagual, Lajas Blancas y Chavara Puru y Productores de El Salto), (iv) agencias del SNU (PNUD, OPS/OMS y FAO)⁵ y (v) Unidad de Coordinación, Comité de Gerencia y Grupo de Referencia para la Evaluación. Ver Anejo 8.
- Observación directa: visita de las intervenciones en Yaviza y El Salto en la Comarca Embera Wounaan (Cuenca del río Chucunaque). Debido a las condiciones de inaccesibilidad, por el inicio de la época lluviosa, no se visitó la Comarca Kuna de Wargandi. Sin embargo, un representante de cada una de las tres comunidades de la comarca participó en el Grupo Focal con el Comité de Coordinación Local de la Cuenca del río Chucunaque. Dada la situación política de la Comarca Ngäbe-Buglé y la falta de actividad del programa en esta zona, no se consideró pertinente visitar esta zona. El evaluador tuvo la oportunidad de recoger las opiniones de algunos representantes de las unidades regionales de las contrapartes nacionales en la Comarca.

⁵ Debido a problemas de agenda durante las fechas de la visita de campo, se organizó una teleconferencia con PNUMA el 6 de mayo.

Mapa de actores

Durante el diseño y formulación del programa no se llevó a cabo un proceso riguroso de identificación de los actores clave que intervienen en el programa, sus intereses, su importancia y su influencia sobre los resultados. En el escaso tiempo disponible para realizar la evaluación tampoco se ha podido llevar a cabo este mapeo de actores. Sin embargo el Documento Marco y los informes de seguimiento identifican algunos de los actores más importantes. Ocho instituciones son directamente responsables de la implementación del programa conjunto desde su aprobación:

Cuatro agencias del SNU

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Cuatro instituciones (contrapartes) nacionales

Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

Ministerio de Salud (MINSA)

Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

 Durante la implementación, las autoridades tradicionales indígenas se han convertido en socios clave (ver §3.1)

Congreso General Emberá Wounaan (CGEW)

Congreso General Ngäbe-Bougle (CGNB)

Congreso General Kuna de Wargandi (CGKW)

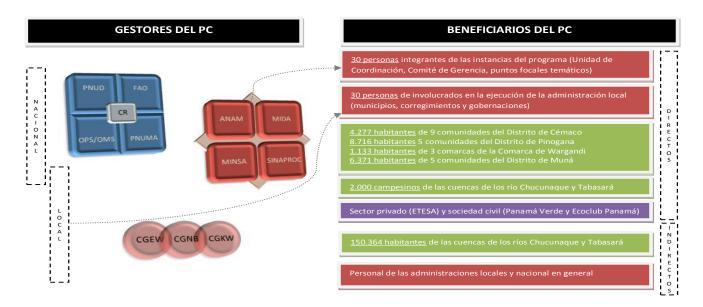
Los grupos objetivo o beneficiarios directos del programa son:

- Personal de la administración central: 30 personas integrantes de las instancias del programa (Unidad de Coordinación, Comité de Gerencia, puntos focales temáticos)
- Personal de la administración local (municipios, corregimientos y gobernaciones): 30 personas involucradas en la ejecución
- Autoridades tradicionales: Caciques de la Comarca Emberá Wounaan y de la Comarca Kuna de Wargandi, así como la Junta Directiva del CGEW
- 2.000 campesinos de las cuencas de los río Chucunaque y Tabasará
- 4.277 habitantes de 9 comunidades del Distrito de Cémaco, Provincia de Darién (Alto Playona, Lajas Blanca, El Salto, Peñita, Peña Bijagual, Marragantí, Los Mogotes, Punta Grande y Villa Caleta)
- 8.716 habitantes de 5 comunidades del Distrito de Pinogana, Provincia de Darién (Metetí, Nicanor, San Vicente, Villa Darién y Yaviza)
- 1.133 habitantes de 3 comunidades de la Comarca de Wargandi, Provincia de Darién (Mortí, Nurra y Wala)
- 6.371 habitantes de 5 comunidades del Distrito de Muná, Comarca Ngäbe Buglé (Llano Ñopo, Sitio Prado, Cerro Vaca, Quebrada Caña y El Piro 1)
- Sector privado y sociedad civil: ETESA, Panamá Verde y Ecoclub Panamá

Y el programa pretende beneficiar indirectamente a:

- 150.364 habitantes de las cuencas de los ríos Chucunaque y Tabasará (de los cuales 9.000 indígenas y 5.000 campesinos de la Comarca Emberá Wounan y 110.000 indígenas y 5.000 campesinos de la Comarca Ngobe Bugle)
- Personal de las administraciones locales y nacional en general

La siguiente matriz recoge los diferentes actores (individuos, grupos, instituciones u organizaciones) con un interés en el programa (gestores, grupos objetivo, beneficiarios, etc.) Durante la evaluación se ha considerado importante conocer no solo su actitud sino también su potencial contribución al programa.



Otras intervenciones

En algunas de las comunidades existen otras intervenciones de las contrapartes nacionales (en algunos casos en conjunto con agencias del SNU) para cumplir con sus mandatos institucionales (ver §1.1):

	Comunidades	ANAM	MIDA	MINSA	SINAPROC
	Alto Playona	Х	Х	x	х
	Lajas Blanca	Х	Х	x	х
	El Salto	Х	Х	x	х
	Peñita	Х	X	X	
	Mortí	Х	Х		
	Metetí	Х		x	х
	Nicanor	X		X	
Cuenca del	San Vicente	х		х	
Chucunaque	Villa Darién	Х		X	
nucunaque	Peña Bijagual	X	X	x	X
	Nurra	X	X		
	Marragantí	X	X		
	Punta Grande	X	X		
	Wala	X	X		
	Yaviza	X	X	x	X
	Villa Caleta	X	X		
	Los Mogotes			X	Х
	Llano Ñopo	X	Х	x	х
uenca del	Sitio Prado	X	X	X	X
abasará	Cerro Vaca	X	X	x	х
	Quebrada Caña	х			х
	El Piro 1	x			х

1.4 Calendario de actividades

El proceso de evaluación ha permitido obtener conclusiones y recomendaciones para el programa en un período de aproximadamente tres meses dividido en tres fases: (i) diseño cuyo producto principal es la adaptación de los términos de referencia; (ii) implementación cuyos productos principales son el informe de gabinete, el borrador del informe final y el informe final; y (iii) difusión de resultados y plan de mejora cuyo principal producto es un plan de acción para la difusión de resultados de la evaluación y un plan de mejora. A continuación se presenta de forma esquemática el calendario de la evaluación (en verde las actividades y productos cuya elaboración corresponde al evaluador independiente):



El tiempo dedicado a la elaboración del informe final es mayor que el previsto en los TdR debido a que el evaluador ha realizado tres evaluaciones para el Secretariado del F-ODM durante el mismo periodo.

1.5 Condicionantes y límites

El principal límite de la evaluación deriva de su propia naturaleza: análisis rápido a través de un proceso expedito. Se ha dispuesto, por lo tanto, de tiempo y medios limitados para la recolección de información y su posterior análisis. Además, hay que señalar que limitaciones físicas y políticas han imposibilitado que se pudiera visitar todas las áreas de intervención (ver §1.3).

Como se ha señalado anteriormente, la presente evaluación debe ser considerada principalmente formativa y de proceso y no tanto de impacto. Y, aunque otros actores han sido considerados durante la evaluación, las conclusiones y recomendaciones generadas están dirigidas principalmente al Comité de Gerencia, al Comité Directivo Nacional y al Secretariado del F-ODM.

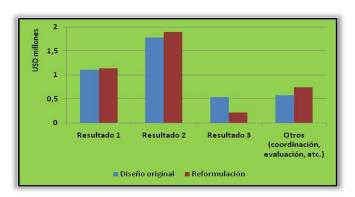
A la hora de elaborar posibles recomendaciones, hay que tener en cuenta que el proceso de evaluación intermedia finaliza cuando se han cumplido aproximadamente 2/3 del periodo de implementación del programa y resta tan solo un año para su finalización.

2 DESCRIPCION DE LAS INTERVENCIONES

2.1 Concepción inicial

El programa conjunto, con un presupuesto total de USD 4 millones, se aprobó en junio de 2008 y se implementará durante tres años, hasta julio de 2011.

El programa se estructura en tres resultados (ver §2.2) entre los cuales se reparte el presupuesto como muestra el gráfico. En el Anejo 5 se detallan los resultados, productos y actividades según la reformulación del programa.



El programa se concentra en dos cuencas prioritarias, la del río Chucunaque y la del río Tabasará:

Cuenca del río Chucunaque

Abarca un área total de 1.796km² en las Comarcas Embera Wounaan, Kuna de Wargandi y otros territorios en la Provincia de Darién. Es un área que se caracteriza por su multiculturalidad y por su gran diversidad de actores. Existe una fuerte presión para deforestar en la zona que junto con las intensas lluvias dan como resultado desbordes de los ríos e inundaciones. En los últimos años se ha producido un aumento de colonos provenientes de otras provincias(ver Anejo 2).



	Ha	%
Comarca Emberá y Wounaan	281.768,80	55,6
Comarca Kuna de Wargandi	93.152,50	18,4
Provincia de Darién	131.932,00	26
TOTAL	506.853,20	100

Comarca Emberá Wounaan

El área prioritaria de intervención abarca el Distrito Cémaco, incluyendo los corregimientos de Manuel Ortega y Lajas Blancas. Donde fluyen seis ríos y hay asentadas 24 comunidades indígenas cuya población total es de 4.667 personas (censo 2000).

Comarca Kuna de Wargandi

El área prioritaria de intervención abarca el Distrito Pinogana, incluyendo las comunidades de Morti, Wala y Nurna.

Cuenca del río Tabasará

Abarca un área total de 1.289km² en la Comarca Ngäbe-Bugleé y las provincias de Chiriquí y Veraguas. Se caracteriza por sus llanuras estériles, tierras delgadas con poca productividad y altos niveles de deforestación y erosión. A la degradación del suelo y agua por el uso inadecuado se añade la contaminación causada por actividades productivas como la agroindustria, la minería e

hidroeléctrica; la especulación de tierras; la política de desarrollo intensivo del turismo; y el crecimiento poblacional (ver Anejo 2).

	На	%
Comarca Ngäbe-Buglé	82.420,90	51,7
Provincias de Chiriquí y Veraguas	76.888,50	48,3
TOTAL	159.309,40	100

Comarca Ngäbe-Bougle

El área prioritaria de intervención abarca los distritos de Muná, Nürún y Tolé. Cuenta con 37 comunidades y una población de 2.159 personas. También participan las comunidades aledañas a la cuenca: Jadote, Bule, Javillo, Cerro Banco, Cerro Viejo, Cerro Pita, Cerro Caña, Bakama, Llano Ñopo, Llano Culebra y Nibra.



2.2 Evolución del programa: teoría del cambio

Como ya se ha dicho anteriormente, la TdC sintetiza como se entiende que debería funcionar el programa y cuáles son las estrategias específicas para alcanzar los objetivos deseados. La TdC está basada en la interpretación del documento inicial del programa conjunto y su reformulación. El evaluador aprovechó la visita de campo para validar su interpretación con actores clave. La TdC se estructura en cinco niveles:

- Actividades: acciones implementadas para transformar insumos en productos.
- **Productos:** bienes y servicios proporcionados por el programa.
- Resultados: efectos a corto y medio plazo del programa.
- Impactos: efectos a largo plazo del programa, cambios (intencionados o no) en el nivel de desarrollo humano. Este nivel incluye las áreas prioritarias definidas en la Ventana Temática de Ambiente y Cambio Climático del F-ODM y, a más largo plazo, los ODM.

El objetivo general del programa conjunto es incrementar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para contribuir a la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental en dos cuencas prioritarias de Panamá. El programa se estructura en torno a tres elementos principales:

- El trabajo al nivel de políticas y el desarrollo de herramientas para orientar y facilitar las acciones de adaptación y mitigación en las cuencas seleccionadas.
- Acciones al nivel local para aumentar los niveles de concienciación en las comunidades y la capacidad de los pobladores y sus autoridades para el manejo de los recursos de suelo y agua.
- El desarrollo de herramientas financieras para lograr la sostenibilidad de las acciones al nivel local.

Esta estrategia se traduce en tres resultados esperados:

Resultado 1: Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación y Sistema de Monitoreo Climático piloto desarrollados para integrar la problemática de adaptación y mitigación a las decisiones de desarrollo a nivel nacional

- Producto 1.1: Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático formulada para dos cuencas prioritarias
- Producto 1.2: La internalización ("mainstreaming") del tema de cambio climático promovida a nivel local
- Producto 1.3: Sistema de Monitoreo Climático Piloto para la reducción de riesgos relacionados con el cambio climático establecido en dos cuencas prioritarias

Resultado 2: Gestión local de los recursos naturales suelo y agua mejorada para aumentar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para asegurar el desarrollo y bienestar de las poblaciones

- Producto 2.1: Planes de manejo integrado de las cuencas prioritarias acordados e implementados con municipios y autoridades tradicionales indígenas
- Producto 2.2: Capacidad de municipios, autoridades tradicionales indígenas y unidades regionales de ANAM, MIDA, MINSA y SINAPROC fortalecida para la adaptación y mitigación del cambio climático en dos cuencas prioritarias en materia de gestión integrada del suelo y agua
- Producto 2. 3: Capacidad aumentada de pobladores de prever e implementar medidas de adaptación y mitigación, particularmente en los sectores agrícola y forestal, en dos cuencas prioritarias
- Producto 2.4: Capacidad fortalecida de pobladores de esbozar e implementar medidas de adaptación al cambio climático relacionadas con la gestión del agua, saneamiento y seguridad alimentaria en dos cuencas prioritarias

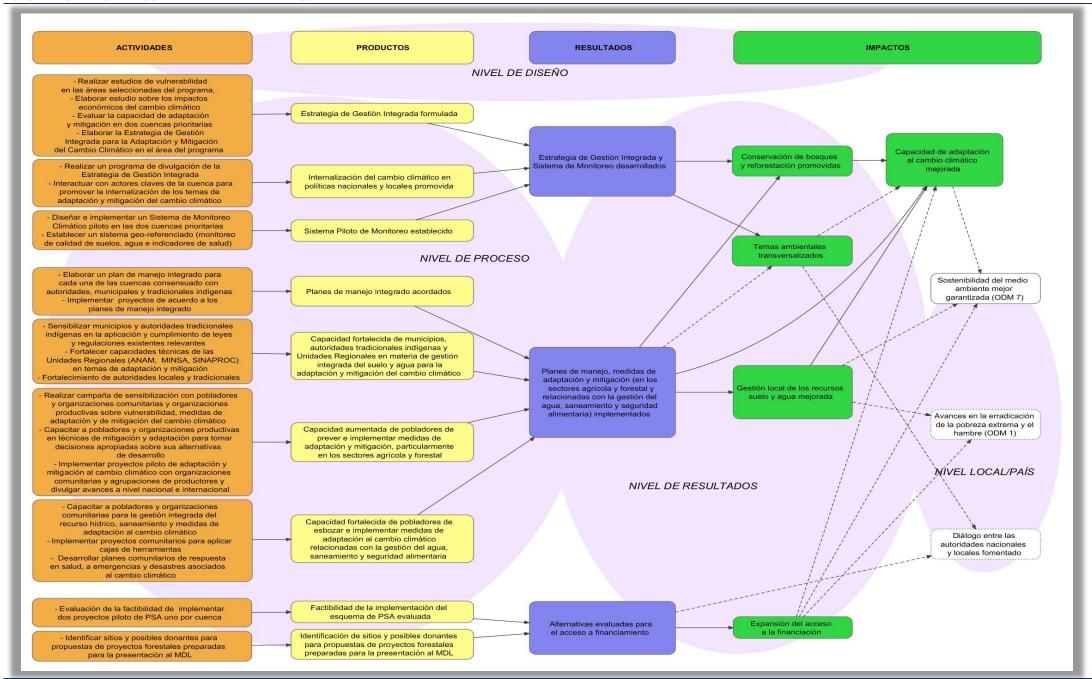
Resultado 3: Alternativas evaluadas para acceso a financiamiento para apoyar acciones de manejo sostenible de los recursos suelo y agua conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático⁶

- Producto 3.1: Factibilidad de la implementación del esquema de PSA evaluada en las cuencas prioritarias
- Producto 3.2: Identificación de sitios y posibles donantes para propuestas de proyectos forestales preparadas para la presentación al Mecanismo de Desarrollo Limpio

A continuación se presentan de forma esquemática las relaciones causales entre actividades, productos, resultados e impactos (incluyendo otros impactos que pueden ser anticipados). Las líneas punteadas indican relaciones causales más débiles, en comparación con las líneas solidas que indican una relación causa-efecto más íntima. En el gráfico pueden verse también las áreas de incidencia de los cuatro niveles en los que se estructura la evaluación (ver §3).

-

⁶ Este resultado fue reformulado en diciembre de 2009. Originalmente era: *Acceso a financiamiento incrementado para apoyar acciones de manejo sostenible de los recursos naturales, conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático.*



EVALUACIÓN INTERMEDIA – INFORME FINAL

3 NIVELES DE ANALISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACION

La evaluación se estructura en tres niveles de análisis, tres de ellos son niveles de programa y el cuarto es el nivel local/país. En el esquema de la TdC anterior se presentan estos niveles: (i) el nivel de diseño compete la totalidad del ciclo del programa; (ii) el nivel de proceso se enmarca principalmente en el ámbito de las actividades y los productos; (iii) el nivel de resultados corresponde al ámbito de los resultados e impactos más inmediatos y (iv) el nivel local/país compete principalmente a los impactos a medio y largo plazo.

	Diseño	Proceso	Resultados	Local/País
Pertinencia	Χ			
Apropiación	Х	Х		
Eficiencia		Х		
Eficacia			Х	
Sostenibilidad			Х	
Replicabilidad				χ
Impacto				Х

La evaluación se centra en siete criterios: pertinencia, apropiación, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, replicabilidad e impacto. Las preguntas de evaluación propuestas en los TdR han sido la guía básica para la recogida y el análisis de la información.

3.1 Nivel de Diseño

El diseño original del programa era ambicioso y se definieron unos objetivos que se han demostrado demasiado generales.

La formulación del programa se realizó en un corto periodo de tiempo lo cual ha resultado en un diseño que refleja la inercia a trabajar bilateralmente entre las agencias del SNU y sus contrapartes nacionales. El programa es la suma de las actividades "tradicionales" de estos binomios y no se consiguió un valor añadido importante por el hecho de trabajar conjuntamente. Esto resulta en un cierto grado de inconexión entre algunas de las intervenciones del programa (p.ej. salud es un tema prioritario en las comunidades y la información que proporcionará la línea basal servirá para desarrollar actividades para reducir enfermedades, sin embargo, su vinculación con el resto del programa es débil).

Además, la superposición de competencias entre las instituciones nacionales (ver abajo) junto con la ausencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional no favorece la implementación de medidas integrales para resolver los problemas que se presentan en las cuencas. Tampoco la dispersión geográfica del programa conjunto (focalizándose en dos cuencas con problemas medioambientales distintos e incluso opuestos⁷) ha ayudado a conseguir una mayor coherencia entre las actividades (implementadas a nivel local).

A finales de 2009 (18 meses después de su inicio) el programa conjunto fue reformulado. Se definieron más concretamente los productos y las actividades. Sin embargo, no se mejoró la complementariedad y globalidad de los resultados. Se incrementó el esfuerzo para fortalecer las capacidades institucionales lo cual es coherente con el contexto del programa. En respuesta a una decisión política de las contrapartes nacionales, se eliminó la aplicación de esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y se limitó la preparación de propuestas de proyectos para su presentación al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) lo cual debilita la sostenibilidad del programa (ver §3.3).

_

⁷ Mientras en la cuenca del río Chucunaque uno de los mayores problemas son las inundaciones periódicas, la cuenca del río Tabasará sufre periodos de seguía prolongados.

Pertinencia

El programa conjunto responde a las áreas de cooperación del MANUD y está en línea con los ODM. Asimismo, es consistente con las políticas y programas nacionales y responde a las prioridades nacionales y los problemas identificados durante la formulación.

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2007-11 guía la cooperación del SNU en el país en apoyo de las prioridades nacionales de desarrollo. El programa conjunto está en línea con el primer área de cooperación del MANUD (reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso) y con el segundo (garantías sociales básicas para el ejercicio de los derechos humanos). Asimismo, los objetivos del programa están directamente relacionados con la consecución de los ODM 7 (sostenibilidad del medio ambiente) y 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) e indirectamente con los ODM 4 (reducir la mortalidad de los niños) y 5 (mejorar la salud materna). Asimismo, los resultados esperados y productos del programa están vinculados con (i) el Programa de País de la FAO - áreas de desarrollo de capacidades y seguridad alimentaria; (ii) el Plan Bianual de Trabajo 2008-09 de la OPS/OMS; (iii) las prioridades regionales del PNUMA; y (iv) el Programa de País del PNUD – cluster de Garantías Sociales Básicas.

El programa está alineado con las prioridades nacionales y es consistente con las políticas y programas nacionales para enfrentar los temas de adaptación y mitigación del cambio climático, la disminución de la degradación de los recursos naturales y la reducción de la pobreza. El programa es pertinente no sólo cuando se compara con las estrategias existentes en el momento del diseño sino también cuando se compara con las estrategias actuales. Algunos de los documentos claves en este sentido son: Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009, Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-13, Política Nacional de Cambio Climático y Estrategia Nacional de Ambiente – Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2008-2012.

El programa responde a los problemas identificados durante su preparación: (i) la falta de una estrategia de adaptación y mitigación, (ii) la falta de herramientas para el monitoreo de factores climáticos y de gestión de agua y suelo, (iii) la falta de acciones a nivel local para fomentar la gestión integrada de los recursos y (iv) la falta de mecanismos financieros que aseguren sostenibilidad.

Apropiación

Las autoridades (y comunidades) indígenas de las zonas de intervención no participaron en la formulación del programa conjunto.

En Panamá existe un complicado entramado de instituciones nacionales y tradicionales con competencias en los ámbitos y zonas de intervención (ver Anejo 6), la participación de de los cuales es indispensable tanto para la apropiación como la sostenibilidad del programa. El marco legal es claro en este sentido:

 Corresponderá a la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (ahora ANAM), conjuntamente con la comunidad Embera, velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables, tales como flora, o cubierta forestal, los suelos, la fauna y las aguas⁸.

- Los recursos naturales son patrimonio colectivo de los Pueblos, y los Congresos Generales en coordinación con ANAM definirán e impulsarán políticas de protección, conservación, uso, explotación y aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y del ambiente⁹.
- El Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación, con la participación de dichas comunidades, y fomentará que los beneficios derivados se compartan con estas equitativamente¹⁰.

Sin embargo, durante la formulación del programa conjunto, no se involucró a las comunidades indígenas de las zonas de intervención. Una vez identificado el problema, se estableció un proceso de diálogo con las autoridades tradicionales indígenas para la reformulación del programa de forma que se convirtiesen en socios clave para su implementación. Este proceso aún no se ha concluido y no se están desarrollando actividades en una de las dos cuencas (río Tabasará) debido a que las autoridades tradicionales no han sido reconocidas por la Dirección Nacional de Política Indigenista (ente rector en asuntos indígenas) lo que ha impedido llegar a un acuerdo con ellas (ver §3.2).

3.2 Nivel de Proceso

El programa ha sufrido importantes retrasos debidos principalmente a problemas derivados del diseño, de la disponibilidad de fondos y de la falta de un adecuado mecanismo de coordinación.

Eficiencia

La implementación del programa acumula un importante retraso. Durante el primer año de implementación, la ejecución no llego al 10% del presupuesto y cuando se cumplen casi dos años, aun no se ha ejecutado el 100% del presupuesto del primer año. A finales de 2009 se había ejecutado algo más de la mitad de lo presupuestado y se acaba de alcanzar el 70%. Existen una serie de motivos, tanto internos como externos, que explican el retraso en la implementación.



A) Causas externas

Después de las elecciones generales de mayo de 2009 se produjo un cambio de gobierno que ha obligado a desarrollar un proceso de acercamiento a las nuevas contrapartes. A esto se suman las elecciones de las autoridades tradicionales en la Comarca de Ngäbe-Buglé en enero de 2010 y el no

 $^{^{\}rm 8}$ Artículo 19 de la Ley N°22 de 8 de noviembre de 1982 sobre la Comarca Emberá.

⁹ Artículo 95 del Decreto Ejecutivo N°84 de 9 de abril de 1999 que adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan; artículos 11 y 12 de la Ley N°34 de 25 de julio de 2000 por la cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Wargandi y artículo 89 de la Ley N°10 de 7 de marzo de 1997por la cual se adopta la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Bugle.

¹⁰ Artículo 97 de la Ley N°41 de 1998, General del Ambiente de Panamá.

reconocimiento de los resultados por parte de las autoridades nacionales lo que dificulta enormemente el trabajo y la conclusión de acuerdos en esta zona. Por último cabe señalar que algunos aspectos culturales y formas de organización propias de las comunidades indígenas han provocado retrasos durante la implementación (p.ej. congresos locales, congresos culturales, ceremonias, trabajos comunitarios, etc.)

Aunque estos motivos escapan al control del programa, hay que señalar que el Documento Marco del programa identificaba el riesgo que suponía el proceso electoral (a nivel nacional) para la implementación. Como medida para reducir este riesgo se proponía implementar "las actividades de transversalización de políticas durante el primer año y medio" lo cual no se ha cumplido (ver §3.3).

B) Causas internas

Existen además una serie de razones que explican el retraso en la implementación y que se consideran controlables por el programa mediante la adopción de medidas correctoras y de control de calidad tanto a nivel de diseño como durante la implementación.

i. Problemas derivados del diseño

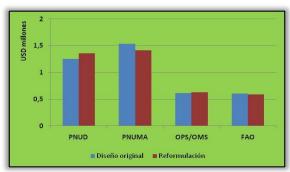
El no involucrar a las autoridades tradicionales en la formulación provocó que la puesta en marcha del programa fuese lenta y dificultosa. Las actividades llegaron a paralizarse poniendo en peligro la continuidad del programa (ver §3.1).

El Documento Marco del programa no es un documento "operativo" y parece que hubiese sido lógico que el proceso de acercamiento a las autoridades locales (ver apartado Apropiación abajo) hubiese formado parte de la implementación del programa. La firma de los Memorandos de Entendimiento son productos que fomentan el diálogo entre las autoridades nacionales y locales y directamente relacionados con un impacto en positivo en gobernabilidad (ver gráfico de la TdC en §2.2). Con este diseño alternativo, no se estaría hablando de retrasos debidos al proceso de acercamiento sino de la consecución de los objetivos del programa.

En esta misma línea de ideas, las actividades mencionadas en el Documento Marco son indicativas e intentar implementar algunas de ellas sin un plan de trabajo suficientemente detallado ha resultado en importantes retrasos (p.ej. no se previó el tiempo necesario para la aprobación de los protocolos para el levantamiento de la línea basal en salud por el Comité de Bioética, el cual se reúne cada dos o tres meses).

ii. Disponibilidad de fondos

El presupuesto del programa se reparte entre las cuatro agencias del SNU. Los fondos son transferidos desde el Secretariado del F-ODM a las sedes de las Agencias del SNU y son estas quienes los envían a las Oficinas de País siguiendo sus procedimientos particulares. Aunque la implementación del programa comenzó en julio, las



Oficinas de País recibieron los fondos posteriormente y en algunos casos con un retraso significativo (por ejemplo FAO no los recibió hasta octubre) lo que retraso el comienzo de las actividades.

Asimismo, los procedimientos de funcionamiento del F-ODM¹¹ prevén que el Secretariado transfiera los fondos a las Agencias anualmente y solamente cuando se haya ejecutado el 70% del presupuesto previsto para un año se desembolsan los fondos del año siguiente. Como se ha indicado, el programa acaba de alcanzar el 70% de ejecución del presupuesto previsto inicialmente para el primer año. De esta forma, las Agencias que sí habían logrado una ejecución superior al 70% no podían recibir los fondos previstos para el segundo año. La implementación del programa conjunto requiere una planificación detallada que tenga en cuenta la agilidad de implementación de las diferentes actividades y los montos de cada agencia. En esta planificación se debe necesariamente identificar el camino crítico para la implementación de actividades interrelacionadas.

Cabe señalar que este riesgo también fue correctamente identificado en la fase de diseño y que el Documento Marco proponía medidas para reducirlo basadas en el "seguimiento del programa conjunto mediante la instauración de indicadores intermedios", "reuniones regulares del Comité Ejecutivo Nacional para tomar decisiones en caso de dificultades en el cumplimiento de los compromisos" y "el apoyo continuo de las Agencias del SNU a los socios nacionales". Sin embargo, estas medidas no han producido los resultados esperados y, durante la visita de campo se ha observado como la falta de fondos está afectando el desarrollo de algunas actividades con tiempos estrictos como la época de siembra.

iii. Adecuado mecanismo de coordinación

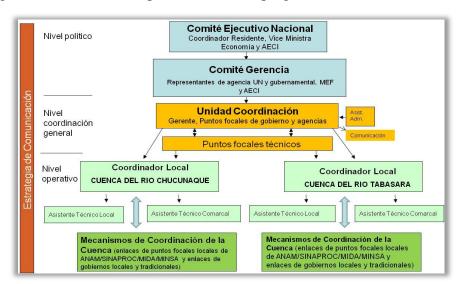
La coordinación del programa conjunto – implementado en un marco institucional complejo y con la participación de diferentes actores (agencias del SNU, autoridades nacionales, autoridades locales, autoridades tradicionales, etc.) – representa un reto importante. Aunque el Documento Marco establecía ciertos mecanismos de coordinación, adolecía de una estrategia adecuada y no se previeron los recursos necesarios para su desarrollo.

Sin embargo, durante su segundo año de ejecución, el programa ha realizado un esfuerzo importante para desarrollar esta estrategia y consolidar los mecanismos que garanticen su coordinación y la toma de decisiones. Los órganos clave encargados de la correcta implementación del programa son:

<u>Comité Ejecutivo Nacional</u>: máximo órgano de orientación, seguimiento y coordinación estratégica de todos los programas conjuntos implementados en el país.

Comité de Gerencia: supervisa la ejecución del programa y toma las decisiones técnicas y operacionales requeridas para su correcta administración.

<u>Unidad de Coordinación</u>: coordina los aspectos técnicos y operativos del



¹¹ Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), julio de 2009.

programa y está encargada del seguimiento de la implementación de las actividades y resultados de las mismas.

<u>Comités de Coordinación Local</u>: en respuesta a las necesidades identificadas durante el primer año, se pusieron en marcha estos mecanismo de coordinación operacional en cada una de las cuencas (conformado por representantes de gobiernos municipales, líderes comarcales, contrapartes gubernamentales y otros actores claves a nivel local). El Comité de Coordinación de la Cuenca del río Chucunaque ha sido establecido en 2010 y se reunió por segunda vez durante la visita de campo del evaluador.

Hay que señalar que la implementación y la coordinación del programa se vieron afectadas por el cambió de coordinador a los seis meses de comenzar. Aunque es cierto que su bajo rendimiento y su despido han significado retrasos para el programa, hay que valorar también el posible efecto que los débiles mecanismos de coordinación y toma de decisiones pudieron tener en su rendimiento (convirtiéndose este en una consecuencia en vez de una causa).

Durante la visita de campo se ha observado la falta de información sobre la implementación del programa por parte de las autoridades indígenas (las cuales han expresado su deseo de que esta situación se corrija). También se ha observado que la información manejada por todos los socios no es siempre homogénea (p.ej. está previsto que ANAM contribuirá con 100.000 USD en 2010 y con 600.000 USD en 2011 al presupuesto del programa pero estas cantidades no aparecen en el presupuesto manejado por el resto de socios ni el Secretariado del F-ODM).

Dado que el programa conjunto representa la primera experiencia de este tipo en Panamá, las lecciones aprendidas y los esfuerzos llevados a cabo han servido para mejorar la puesta en marcha de los otros programas conjuntos (ver §1.2). Asimismo, la intervención representa un avance para un sistema unificado del SNU. En este sentido, (i) la Unidad de Coordinación ha fortalecido las capacidades de trabajo conjunto de las agencias, (ii) las cuatro agencias han creado una cesta de fondos para la reformulación del programa y (iii) se han realizado 27 misiones y elaborado 16 documentos analíticos y conjuntos. Sin embargo, se debe señalar el importante reto para encontrar fórmulas administrativas que signifiquen una reducción de costes de transacción.

Apropiación

Se han observado avances importantes en la apropiación del programa por parte de las comunidades indígenas: (i) firma de los Memorandos de Entendimiento, (ii) participación de los técnicos del Congreso en la elaboración de los TdR para los estudios de vulnerabilidad e (iii) inclusión de la problemática ambiental y de cambio climático en los cantos Kuna que es su forma tradicional de transmisión del saber.

La coordinación entre las autoridades nacionales, locales y tradicionales supone un reto importante. Después de los problemas iniciales (ver §3.1), el programa ha demostrado avances en este sentido y tiene un gran potencial como instrumento articulador del territorio y para fomentar el entendimiento entre las distintas autoridades.

Desde septiembre de 2008 hasta octubre de 2009 se desarrollaron diversas actividades (reuniones, talleres, presentaciones, etc.) con vistas a reformular el programa conjunto y desarrollar la estrategia

de comunicación del mismo. Esta reformulación se llevó a cabo mediante un proceso de diálogo con las autoridades tradicionales indígenas.

Se han firmado Memorandos de Entendimiento con el Congreso General de la Comarca Embera Wounaan (noviembre de 2009) y con el Congreso General de la Comarca de Wargandí (marzo de 2010). Estos memorandos establecen unos marcos de cooperación para contribuir a la ejecución del programa en la cuenca del río Chucunaque. Se prevé la ejecución conjunta de actividades de interés común y la participación de los técnicos de los Congreso en el desarrollo del programa. Esa estrategia está permitiendo la incorporación de técnicas y modos de hacer indígenas en la ejecución de las actividades (elaboración de manuales, cantos tradicionales, etc.) El programa está siendo por lo tanto un vehículo transmisor del conocimiento en varias direcciones.

Por el contrario, en la Comarca de Ngäbe-Buglé (cuenca del río Tabasará), el proceso de diálogo no se ha podido concluir aún satisfactoriamente. Las elecciones de las autoridades tradicionales y el no reconocimiento de los resultados por parte de las autoridades nacionales han impedido la conclusión de un acuerdo para esta zona. Aunque tan solo queda un año de ejecución, retirar el programa de esta comarca sería contraproducente ya que se han creado muchas expectativas. Además, ya se han hecho inversiones en esta comarca y su sostenibilidad quedaría en entredicho. La estrategia actual pasa por involucrar a la mayoría de actores clave de la cuenca para lograr un nivel de acuerdo que permita la implementación del programa. Esta estrategia conlleva el riesgo de que (i) el nivel de responsabilidad y apropiación por parte de las comunidades sea limitado y (ii) se creen tensiones entre actores clave (tanto representantes de la Comarca como de las instituciones gubernamentales) que dificulten la implementación de las actividades.

No sólo las comunidades indígenas sino que las instituciones gubernamentales también muestran un alto grado de apropiación. Esto lo demuestra el hecho de que destinan una gran cantidad de recursos a la implementación del programa y su esfuerzo en cooperación y coordinación.

3.3 Nivel de Resultados

Eficacia

Después de las dificultades iniciales el ritmo de implementación de las actividades previstas en el Resultado 2 ha mejorado. La eficacia alcanzada por este resultado se puede observar directamente en los territorios. Sin embargo, la eficacia global del programa queda supeditada al éxito del Resultado 1 (componente integrador del programa) en el cual se han producido pocos avances. La eficacia potencial del Resultado 3 se ha reducido significativamente después de la reformulación.

Resultado 1: Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación y Sistema de Monitoreo Climático piloto desarrollados para integrar la problemática de adaptación y mitigación a las decisiones de desarrollo al nivel nacional



Producto 1.1

La elaboración de la Estrategia de Gestión Integrada ha sufrido retrasos muy importantes. Hasta el momento tan solo (i) se han aprobado los TdR e identificado (después de varias licitaciones fallidas) los expertos que realizarán los estudios de vulnerabilidad, impactos económicos y capacidad de adaptación y mitigación y (ii) se ha conseguido la aprobación del Comité de Bioética Nacional para el protocolo del estudio de línea basal en salud y se han desarrollado y probado las encuestas de hogar y vivienda.

Aún no se han concluido ninguno de los estudios previstos originalmente para el primer año, los cuales deberían servir de base para desarrollar la Estrategia. La elaboración de la Estrategia (Actividad 1.1.4) se ha reprogramado para este año y comenzará paralelamente a los estudios lo que reduce la coherencia de las actividades.

Muchas de las otras intervenciones previstas por el programa (planes de manejo, capacitaciones, proyectos piloto, etc.) deberían entenderse como parte de la implementación de la Estrategia y no preceder su formulación. Los retrasos sufridos por este producto ponen en entredicho la coherencia

global de las intervenciones.

Producto 1.2

La unidad básica para desarrollar una estrategia de gestión integrada de los recursos debe ser necesariamente el área definida por el ecosistema de la cuenca. En este sentido, las actividades

Cuenca hidrográfica

Área con características biológicas y geográficas debidamente delimitadas, donde interactúa el ser humano, en la cual las aguas superficiales y subterráneas fluyen a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente, que confluyen a su vez en un curso mayor que puede desembocar en un río principal, en un depósito natural o artificial de agua en un pantano o directamente al mar.

Ley N°44 de agosto de 2002

del programa son muy limitadas para pensar que se pueda llegar a consensuar dicha estrategia con todos los actores involucrados (ver §3.1). Sin embargo, la reformulación del Producto 1.2 (la internalización "mainstreaming" del tema de cambio climático promovida a nivel local) es coherente con el contexto del programa y su única actividad persigue interactuar con actores clave de la cuencas. Su comienzo está previsto para este año.

Producto 1.3

Los beneficiarios consideran que el Sistema Piloto de Monitoreo Climático (Producto 1.3) es uno de los componentes del programa que están funcionando mejor y tiene un impacto tangible en las

comunidades. Es uno de los productos más avanzado del programa hasta la fecha: (i) se han homologado y concertado los indicadores para los distintos sistemas (SMCC, SAT y SIG); (ii) se han instalado equipos del SAT en varias comunidades de la Cuenca del rio Chucunaque: El Salto (600 personas), Morti (650), Wala (900), Nurna (300); (iii) se están negociando acuerdos para la operación, mantenimiento y seguridad de los equipos con ETESA¹² (SMCC) y SINAPROC (SAT) y (iv) se han desarrollado cursos de capacitación tanto para contrapartes gubernamentales como Congresos Generales para los (radiocomunicaciones, primeros auxilios, etc.) El programa ha permitido la entrada de SINAPROC a las comunidades habiéndose reclutado 90 voluntarios en El Salto, Peña Bijagual y Lajas Blancas. La instalación de repetidores permitirá una mejor comunicación entre las comarcas y con la capital, lo cual mejorará las posibilidades de alerta y reacción ante las emergencias. El programa está permitiendo el fortalecimiento de la presencia del gobierno en el territorio indígena.

Sistema de Alerta Temprana (SAT) en El Salto (Comarca Embera Wounaan, cuenca del río Chucunaque)

La comunidad de El Salto fue fundada en 1965 en el distrito de Cemaco corregimiento de Lajas Blancas. Comunidad de difícil acceso (en piragua a través del río Chucunaque) y donde las telecomunicaciones son igualmente complicadas (un teléfono público con panel solar, un Infoplaza con acceso a Internet y escasa cobertura de celular). En ella viven 517 personas y hay 72 casas (censo de enero de 2010). En 2004 y en 2007 se produjeron inundaciones que afectaron a toda la comunidad y los cultivos y animales.

Gracias al programa conjunto, la comunidad cuenta actualmente con:

- un Comité en Gestión de Riesgo ante Emergencias y Desastres,
- un Mapa de Riesgo basado en un diagnóstico de vulnerabilidades y amenazas,
- un Plan de Emergencia Comunitario y
- rutas de evacuación hacia las zonas de seguridad establecidas.

SINAPROC ha instalado un equipo de radio y ha capacitado para su uso a la comunidad. Mediante este equipo, la comunidad está conectada 24 horas con la base de Yaviza y tienen la posibilidad de avisar en caso de emergencia, no solo por inundación, sino también cuando se produce una mordedura de serpiente, hay problemas en un parto, etc. El programa conjunto ha permitido a SINAPROC la entrada a la comunidad (hasta ahora sólo habían actuado en emergencias).

La Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. es una sociedad anónima 100% propiedad del Estado y organizada de acuerdo a las leyes de la República de Panam. A través de la Gerencia de Hidrometeorología, es la encargada de evaluar y mantener al día el inventario de los recursos hídricos; realizar diariamente el pronóstico de las condiciones del tiempo en el territorio nacional, haciendo especial énfasis en los avisos de fenómenos meteorológicos peligrosos, los cuales permiten la aplicación a corto, mediano y largo plazo de preparativos contra los desastres ocasionados por tales eventos naturales; instalar las redes de estaciones hidrométricas, meteorológicas y de calidad del agua, así como el procesamiento, interpretación y archivo de la información capturada a través de ellas; brindar asistencia técnica a instituciones del Estado y particulares que así lo soliciten; representar a Panamá ante la Organización Meteorológica Mundial; representar a Panamá en el Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano; y, mantener relaciones internacionales con los organismos especializados en recursos hídricos y medio ambiente (CEPAL, PNUMA, OEA, TCD, UNESCO y otras).

También se han impartido cursos sobre SIG y se han levantado mapas utilizando la información disponible. Esto ha significado un fortalecimiento institucional: ANAM es capaz de manejar la información a nivel local y es capaz de identificar sus necesidades. La compra de tres GPS (uno para cada cuenca y otro para la administración central) permitirá actualizar la información (escuelas, centros de salud, etc.) Sin embargo, para que los mapas sean realmente útiles en la toma de decisiones (usos del suelos, subidas del nivel del agua y zonas inundadas, rutas de acceso, etc.) se necesitaría un mapa topográfico a una escala menor que el existente (1:250.000).

Las nuevas estaciones se están instalando donde había estaciones tradicionales y por lo tanto existen series históricas. Esto permitirá generar información sobre cambio climático y se espera que los resultados del programa permitan saber si las inundaciones se deben a fenómenos meteorológicos o a un mal manejo de la cuenca. Sin embargo, para levantar perfiles de inundación, es necesario levantar perfiles transversales a lo largo del río. ETESA no dispone de topógrafos para ello.

En la formulación del programa se presupuso que las instituciones ya tenían capacidades SIG. El diagnóstico fue equivocado. Aunque ciertas instituciones contaban con estas capacidades, no las tenían a nivel local dentro de las cuencas. Se ha incorporado un nuevo socio (Universidad Tecnológica de Panamá) para incrementar las capacidades institucionales y se han fortalecido las capacidades del MIDA en cuanto al manejo de la información a nivel local y de identificación de sus necesidades (dos GPS por cuenca y tres a nivel central). Este fortalecimiento debe materializarse en una mayor capacidad para manejar información a nivel local y para identificar debilidades.

Resultado 2: Gestión local de los recursos suelo y agua, mejorada para aumentar la capacidad de adaptación y la mitigación del cambio climático para asegurar el desarrollo y bienestar de las poblaciones



Producto 2.1

Aún no se ha avanzado en los planes de manejo (Producto 2.1). La Ley N°44 de agosto de 2002 establece que ANAM con las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental y los Comités de Cuencas Hidrográficas debidamente organizados, realizará un diagnóstico pormenorizado de las cuencas hidrográficas, en donde se establecerán los criterios e indicadores para la elaboración del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de las cuencas hidrográficas, en procura de minimizar los efectos negativos causados por la acción de la naturaleza. Los Comités de Cuenca son por lo tanto elementos clave en la elaboración de los planes de manejo que además deberían nacer de las comunidades y de la Estrategia de Gestión Integrada (Producto 1.1) la cual tampoco se ha elaborado

aún. En el tiempo de implementación restante es dudoso hasta que punto será posible socializar estos planes y conseguir el necesario grado de compromiso por parte de los distintos actores.

Producto 2.2

A través de una consultoría, se han identificado, transcrito, validado y analizado las normas y regulaciones ambientales tradicionales de las cuencas del Tabasará y del Chucunaque relevantes a la adopción de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Se han desarrollado talleres de capacitación sobre legislación ambiental y normas ambientales tradicionales con la participación de 117 y 156 personas respectivamente.

Además se está desarrollando un curso para capacitadores sobre sensibilización de comunidades y autoridades locales para interpretar y hacer cumplir leyes y regulaciones ambientales y medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático.

También se ha preparado una propuesta de capacitación del MIDA y se ha desarrollado un taller con MINSA, MIDA y SINAPROC en el que participaron 120 personas.

Producto 2.3

Se está revisando la estrategia de comunicación que servirá para realizar la campaña de sensibilización a pobladores, organizaciones comunitarias y organizaciones productivas. Además, se han puesto en marcha cuatro proyectos piloto para la mejora de fincas y la incorporación de medidas de adaptación y mitigación (dos Fincas de Agricultura Sostenible por cuenca). Asimismo, se ha iniciado un plan para la elaboración de un plan para la implementación de proyectos *Small Programme* del GEF PNUD.

Se han formado seis Ecoclubes, tres en cada cuenca (93 jóvenes) como estrategia de movilización de la juventud a favor de las medidas de cambio climático. Se ha capacitado a 26 facilitadores de Ecoclubes (17 en la cuenca del río Tabasará y 9 en la cuenca del Chucunaque) en diversos temas que van desde cambio climático hasta manipulación de alimentos o diseño y gestión de proyectos.

En la cuenca del río Tabasará se han ejecutado cinco proyectos (dos por jóvenes y tres por mujeres líderes) y los Ecoclubes han elaborado cuatro proyectos en la cuenca del río Chucunaque y están a la espera de comenzar su ejecución. Entre las actividades desarrolladas se encuentran la protección de fuentes de agua para consumo, la producción agrícola sostenible, el manejo de desechos sólidos, la seguridad alimentaria, etc.

PROYECTO PILOTO COMUNITARIO

"Manejo, clasificación y aprovechamiento de los desechos sólidos desde los hogares"

El Ecoclub DADYI DYAVA EGORO DEBEMA reúne a 65 niños de entre 12 y 16 años la comunidad de El Salto (Comarca Embera Wounaan, cuenca del río Chucunaque).

Perfil del Proyecto: Lograr la participación de la población en el manejo, clasificación y aprovechamiento de los desechos sólidos así como la disposición final en forma adecuada para disminuir la contaminación y eliminar los criaderos de insectos y alimañas que producen enfermedades.

Efecto Directo: Al manejar, clasificar, y aprovechar los desechos sólidos desde los hogares con el fin de reducir los niveles de contaminación y mitigar los efectos del cambio climático.

Duración: 2 meses.

Presupuesto Estimado: 7.642 USD

El programa busca aumentar la capacidad de los pobladores de prever e implementar medidas de adaptación y mitigación a través de la sensibilización, la capacitación y la implementación de proyectos piloto. Durante la implementación del programa, se ha identificado la necesidad de

mejorar la productividad agropecuaria a través de modelos de producción acordes con las distintas realidades culturales. Para ello se revisaron los TdR para la actividad 2.3.2 (capacitación en técnicas para mitigación y adaptación al cambio climático) con la participación de los actores clave de las comunidades.

El programa está implementando un metodología participativa que permite a los productores "aprender haciendo" para lo cual se han puesto en marcha cuatro fincas mejoradas (dos en cada cuenca) que son unidades de producción familiar en las cuales se producen los componentes

agrícolas, pecuarios y forestales incorporando técnicas de adaptación y mitigación al cambio climático que permita a la familia disponibilidad mejorar la alimentos y la generación ingresos para mejorar su calidad vida. Sin embargo, productores no tienen control los fondos incluso sobre e desconocen el presupuesto del que disponen. Esto es un paso atrás con respecto a proyectos anteriores algunos de que estos ya productores habían llegado gestionar los recursos con las orientaciones del MIDA.

Finca mejorada

Propietaria Sra. Clementina Chamí N 08° 18.672'

W 077° 42.516'

Altura aproximada: 24 metros sobre nivel del mar

La parcela tiene aproximadamente 4 Ha y en ella existe una porqueriza y cultivos de pino amarillo, arroz, musácea, yuca, otoe, ñame y maíz.

Anteriormente la parcela estaba a la orilla del río (como es tradicional). Se inundó en noviembre de 2009. Para mitigar el riesgo de inundación, la finca se ha establecido en alto. También se introducen buenas prácticas agrícolas (laboreo cero, agricultura orgánica, utilización de materiales de la zona, alternativa de cultivo, etc.) Sin embargo, aún no se ha desarrollado una solución para subir el agua desde el río a la parcela. Si esta experiencia es replicable o no depende absolutamente de que se encuentre una solución tecnológicamente sencilla y barata para llevar agua a la parcela. Se piensa en técnicas de cosecha de agua (innovación en Panamá).

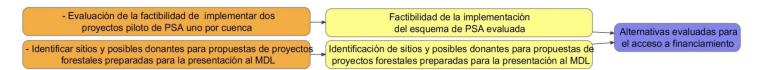
La georreferenciación de la finca fue realizada por un técnico capacitado por el programa conjunto.

Se espera que a través del programa se capacite a 44 familias en técnicas de adaptación y mitigación al cambio climático y se incorporen 66 Ha a la producción con enfoque de manejo de cuenca. Para ello, el programa prevé crear grupos de 10 productores en torno a cada una de las fincas mejoradas, el retraso en la llegada de los fondos no ha permitido la creación de estos *clusters*.

Producto 2.4

Se ha elaborado el Plan Comunitario de Salud en Emergencia del Hospital Manuel A. Nieto así como los Planes de Emergencia Comunitaria y Mapas de Riesgo y Recurso en El Salto, Peña Bijagual y Lajas Blanca. Algunos de los planes ya se han validado con las comunidades y se estima que benefician a 653 personas en la cuenca del río Chucunaque.

Resultado 3: Alternativas evaluadas para acceder a financiamiento para apoyar acciones de manejo sostenible de los recursos suelo y agua, conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático



Se ha reducido la ambición inicial de este resultado, limitándose después de la reformulación a la elaboración de dos estudios de viabilidad: (i) viabilidad de implementar esquemas de PSA e (ii) identificación de sitios y donantes para proyectos forestales preparados para el MDL.

Los pueblos indígenas reclaman la implementación de esquemas de PSA. Con la reformulación se ha perdido una excelente oportunidad de responder a las necesidades de los habitantes de las dos cuencas. Existen precedentes de implementación de este tipo de esquemas en Panamá que podrían servir de modelo o facilitar la implementación de futuras iniciativas en este sentido (p.ej. la Autoridad del Canal implementa uno en su cuenca con la colaboración de ANAM).

Sostenibilidad

Es difícil valorar la sostenibilidad de las intervenciones debido al bajo porcentaje de ejecución. El esfuerzo más importante en este sentido es la participación de las autoridades tradicionales y locales en la ejecución del programa conjunto. Asimismo, las alianzas público-privadas y la participación de la sociedad civil aseguran la continuidad de algunos de los efectos.

El bajo porcentaje de ejecución hace difícil hacer una valoración de la probabilidad de que sus beneficios continúen a largo plazo. Sin embargo, hay que señalar que la participación de las autoridades tradicionales y locales en la ejecución del programa conjunto es un paso adelante en esta dirección (p.ej. para la elaboración de la estrategia de comunicación – Actividad 2.3.1 se desarrollaron siete reuniones en las que se contó con representantes de los Congresos de las Comarcas Indígenas). Por otra parte, parece necesario que se alcancen acuerdos de compromisos presupuestarios para asegurar la implementación de la Estrategia Integrada (Resultado 1) y para implementar el sistema de toma de datos (Resultado 2).

La compra e instalación de los equipos del sistema de monitoreo de cambio climático es una actividad bajo el componente PNUMA/ANAM. Sin embargo ETESA y SINAPROC son las encargadas de su instalación y mantenimiento. Ambas fueron involucradas en el programa y se han firmado acuerdos para que los equipos pasen a ser propiedad de ETESA y SINAPROC las cuales han aumentado sus presupuestos para el mantenimiento de los nuevos equipos. Las actividades desarrolladas por ANAM, ETESA y SINAPROC son parte del funcionamiento normal de estas instituciones (incluso colaboran en otros proyectos con financiación internacional como el PREVDA de la UE).

La participación de la sociedad civil (Ecoclub, voluntariado SINAPROC, grupos de mujeres, etc.) asegura la sostenibilidad de las intervenciones. El programa está creando nuevas capacidades como el papel "vigilante" y "educador" (p.ej. control de la basura por parte de los jóvenes) y captación de

recursos adicionales (p.ej. un proyecto de un Ecoclub para instalar 70 letrinas no fue financiado en el marco del programa conjunto pero los jóvenes han conseguido fondos a través del MINSA para instalar 20 letrinas).

Aunque es cierto que responde a una decisión de la contraparte nacional rectora en esta materia, el evaluador considera que los esquemas de PSA eran clave para la implementación y el futuro de los planes de manejo. En este sentido, el programa ha perdido un elemento importante para asegurar la continuidad de sus efectos positivos en el futuro (implementación de los planes de manejo, la estrategia integrada, de buenas prácticas agrícolas, etc.)

3.4 Nivel Local/País

El programa tiene un gran potencial como articulador entre actores de las cuencas (institucionales, gobiernos locales, gobiernos tradicionales) y puede dejar un legado de entendimiento entre las distintas autoridades presentes en los territorios. Como experiencia piloto puede sembrar las bases para una gestión coordinada del territorio y los recursos.

Las comunidades indígenas ya habían firmado algunos memorandos con otras organizaciones internacionales. Sin embargo, los dos memorandos firmados en el marco del programa conjunto son mucho más ambiciosos implicando a toda la comunidad y no quedándose únicamente a nivel de autoridades como las experiencias anteriores. Las poblaciones indígenas tienen una participación activa, no solo en la identificación y definición de objetivos, prioridades y acciones, sino como implementadores de las actividades en el territorio. En este sentido, el programa actúa tanto a nivel de desarrollo de la comunidad como de desarrollo personal (voluntariado SINAPROC, Ecoclub, fincas piloto, etc.) Esto se traduce en nuevas capacidades y captación de recursos adicionales (ver también Sostenibilidad en §3.3).

El sector privado se ha incorporado como socio del programa (ETESA para el desarrollo de la Actividad 1.3.1) y se está negociando un acuerdo que posibilitará el intercambio de capacidades técnicas y operativas. Esta experiencia puede servir de ejemplo para futuros acuerdos público-privados. Asimismo, ya se han identificado efectos positivos del trabajo conjunto de las instituciones nacionales y aprovechamiento de sinergias (p.ej. SINAPROC ha conseguido "entrar" en las comunidades gracias a la estrategia del MIDA; asimismo, MINSA y SINAPROC han conseguido una alianza estratégica y han trabajado estrechamente en los planes de los hospitales).

En cuanto a las contribuciones del programa conjunto a la reforma del SNU, aún son tímidas. Durante la visita de campo se ha señalado que las agencias están aprendiendo a trabajar juntas y, más importante, están identificando impedimentos para este trabajo conjunto. Se han identificado barreras de tipo "cultural" ya que One UN no existe aun pero sobre todo barreras administrativas (formatos, sistemas, etc.) y la falta de una plataforma de comunicación común.

Por otro lado, MDTF-Gateway y UNEX constituyen una plataforma para el SNU en la cual publicar información sobre sus actividades en todo el mundo. Actualmente sólo las Organizaciones Participantes del SNU (PUNO) en la iniciativa *Delivering as One* de los ocho países piloto tienen acceso a estos sistemas¹³.

UNEX fué diseñado para recibir informacion financiera trimestral. Sin embargo, por diversos motivos, la información se recibe una vez al año (31 de diciembre). Como consecuencia, la información tampoco está disponible en MDTF-Gateway y estas herramientas no se pueden utilizar para realizar el seguimiento de las operaciones a nivel local.

Plataforma común del SNU

El Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MDTF por sus siglas en inglés) se estableció en 2006 y es administrado por el PNUD. Actualmente administra la implementación de cuatro mil millones de dólares (financiados a través de 30 MDTFs y programas conjuntos) en 75 países a través de 36 organizaciones del SNU.

La iniciativa piloto *Delivering as One* busca aumentar la coherencia y eficacia de las operaciones del SNU en el terreno a través del establecimiento de oficinas comunes. La iniciativa se implementa en ocho países piloto que trabajan junto con las Organizaciones Participantes del SNU (PUNO).

En 2009, el MDTF desarrollo una página web (UNEX) a través de la cual las PUNO registran la información financiera de sus proyectos. UNEX obtiene los presupuestos de los proyectos y las transferencias de fondos a las PUNO directamente desde Atlas (la plataforma del PNUD). UNEX también transfiere automáticamente a Atlas los gastos registrados por las PUNO.

El MDTF también ha desarrollado un portal (MDTF-Gateway) en el cual las PUNO registran los informes de seguimiento (sustantivos) de sus programas y proyectos. La información sobre presupuestos y transferencias se obtiene en tiempo real desde Atlas y la información sobre gastos automáticamente desde UNEX.

¹³ Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam.

4 CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS

- El programa está actuando como articulador entre actores de las cuencas (institucionales, gobiernos locales, gobiernos tradicionales) y tiene gran potencial como experiencia piloto de una gestión coordinada del territorio y los recursos. En este sentido, el programa está apoyando la implementación de las políticas de gobernabilidad y descentralización.
- Durante la formulación del programa no se llevo a cabo un mapeo de actores riguroso. Sin embargo la no inclusión de actores clave (autoridades locales y tradicionales) en la formulación del programa se puede interpretar como un error de diseño por no considerar este proceso como parte de la implementación del programa. En cualquier caso, como resultado se han presentado serias dificultades durante la implementación y enormes retrasos. Además se ha desestimado el tiempo y recursos necesarios para explicar y validar las intervenciones con las poblaciones indígenas.
- C3 Este es el primer programa conjunto firmado en Panamá y por lo tanto no existían referencias de cómo afrontar su formulación eficientemente. El diseño refleja el trabajo que estaban haciendo las agencias (y las contrapartes nacionales) y algunos de los productos están poco conectados con el resto. El retraso en la implementación del componente transversal del programa (estudios y estrategia de gestión integrada) ha aumentado la desconexión entre las actividades.
- El Documento Marco del programa no es un documento operativo (p.ej. ni las actividades ni la estrategia de gobernabilidad y comunicación están suficientemente detalladas). Se ha desestimado el tiempo y recursos necesarios para establecer la Unidad de Coordinación, desarrollar la estrategia de gobernabilidad del programa, desarrollar un plan de trabajo detallado y definir actividades y sub-actividades específicas. El tiempo real de implementación del programa, al requerirse una primera etapa de organización, planificación, promoción y concertación (no contemplada en el Documento Marco) supera los tres años previstos.
- Se han identificado algunos efectos positivos del trabajo conjunto y se han aprovechado sinergias durante la implementación del programa entre instituciones de gobierno, agencias del SNU y otros actores claves de la cuenca (p.ej. acciones conjuntas realizadas para el diseño e implementación del sistema de monitoreo de cambio climático, el sistema de información geográfica y la estrategia de comunicación). Sin embargo, los programas conjuntos del Fondo utilizan procedimientos nuevos y aun no se han identificado beneficios importantes en la eficiencia de los procedimientos. Los procesos administrativos se multiplican por cuatro (p.ej. la transferencia de fondos) y no se utilizan plataformas financieras comunes lo que obliga a las agencias del SNU a hacer "contabilidad manual" para adaptar sus formatos y líneas presupuestarias de los del PNUD (utilizado en los informes del Secretariado del Fondo).
- El seguimiento del programa no ha sido sólido y la información manejada por los distintos socios no es siempre consistente. Se ha detectado también falta de información sobre la implementación del programa por parte de las autoridades indígenas. No existen mecanismos claros para recoger la información de los indicadores, algunos de los cuales fueron

- modificados durante la reformulación. El Secretariado del Fondo propuso los indicadores para la ventana temática de medio ambiente y cambio climático en el ecuador del periodo de implementación (18 meses), los cuales fueron incorporados en la estrategia de seguimiento.
- C7 La eficacia global del programa está supeditada al éxito de su primer resultado (componente integrador del programa) en el cual se han producido pocos avances. Asimismo la sostenibilidad de la mayoría de las intervenciones pasa por la implementación de esta estrategia de la cual deben formar parte integrante los Comités de Cuencas Hidrográficas como corresponsables de la elaboración de planes de ordenamiento ambiental territorial y planes de manejo, desarrollo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas en procura de minimizar los efectos negativos.
- Aunque es cierto que el programa ha dado respuesta a una solicitud de la contraparte nacional rectora del tema, la eficacia potencial del resultado 3 se ha reducido significativamente después de la reformulación y la estrategia del programa no maximiza algunos de los productos (línea basal, estudios de viabilidad PSA y MDL).
- C9 Los productores de las fincas mejoradas no tienen control sobre los fondos e incluso desconocen el presupuesto del que disponen. Esto es un paso atrás con respecto a proyectos anteriores ya que algunos de estos productores habían llegado a gestionar los recursos con las orientaciones del MIDA.
- **C10** El éxito de las fincas mejoradas radica esencialmente en su replicabilidad, la cual depende de que se encuentren soluciones tecnológicamente sencillas y baratas.

5 RECOMENDACIONES

A nivel de país (Comité Ejecutivo Nacional y Comité de Gerencia)

R1 (a partir de C1)

Sistematizar las enseñanzas del programa conjunto como experiencia piloto que puede sembrar las bases para una gestión coordinada del territorio y los recursos. Esta sistematización podría realizarse a través de talleres a nivel local y nacional y las conclusiones se deberían recopilar en un manual que pudiese orientar a las distintas autoridades en procesos futuros.

R2 (a partir de C2 y C3)

Las autoridades tradicionales son actores clave en este tipo de programas y los Congresos Generales deberían estar involucrados en la elaboración del Documento Marco. El mapeo de actores también debería permitir incorporar los intereses de los otros niveles de autoridades tradicionales y de las comunidades en el diseño del programa. Además el diseño del programa debe incluir actividades, productos y resultados para conseguir la participación eficiente de todos los actores durante la fase de implementación (p.ej. la firma de Memorandos de Entendimiento).

R3 (a partir de C3, C4 y C5)

Establecer el plan y el camino crítico de actividades para el tiempo restante de implementación, el plan operativo anual (y la ejecución presupuestaria) deberían ser subproductos de este plan.

R4 (a partir de C7)

Es imprescindible que se acelere la elaboración de la estrategia de gestión integrada y se involucre en el proceso a los actores clave en cada cuenca (comunidades indígenas pero también ganaderos, empresas madereras, etc.) Los estudios deben arrojar luz sobre los actores y deben necesariamente preceder a la estrategia. Un año no parece suficiente para implementar las actividades correctamente y en este sentido una extensión del programa sería razonable. Esta extensión estaría también justificada por el tiempo de preinversión no previsto, el cambio de gobierno (con la rotación de personal correspondiente) y el proceso de diálogo con las autoridades tradicionales (si se consigue alcanzar un acuerdo para continuar con las actividades en la cuenca del río Tabasará, el tiempo disponible será muy escaso). Además, el programa ha hecho una inversión importante en la estrategia de comunicación y de coordinación (incluyendo los Comités de Coordinación Local) que, sin el tiempo necesario, tendrían una tasa de retorno baja.

R5 (a partir de C7)

Utilizar la elaboración de la estrategia de gestión integrada para lanzar el diálogo sobre el establecimiento de un diseño institucional que permita participar a todos los niveles existentes en la cuenca. El establecimiento de Comités de Cuencas Hidrográficas (con las competencias necesarias para establecer una política unívoca sobre los recursos de la cuenca, coordinar las acciones necesarias para su saneamiento, etc.) debe ser parte integrante de la estrategia. Se recomienda reforzar el papel (p.ej. participación en la elaboración de la estrategia integrada y en los planes de manejo) y composición (p.ej. incluyendo actores clave de las cuencas como ganaderos o empresas

forestales) de los Comités de Coordinación Local para que puedan jugar un papel importante en la futura creación de los Comités de Cuencas Hidrográficas.

La estrategia de salida del programa debería tener en cuenta la sostenibilidad de esos comités y/o autoridades. Durante el tiempo restante de implementación es necesario asegurar compromisos presupuestarios en este sentido.

R6 (a partir de C3 y C8)

Vincular los resultados de la línea basal de salud con otras inversiones que permitan desarrollar las estrategias del MINSA en la zona. Los estudios de viabilidad sobre esquemas de PSA y MDL deben tener una continuación, la implementación de proyectos piloto con fondos del programa seria un modo de asegurarlo pero este componente fue eliminado del diseño original. Si la implementación de proyectos piloto no fuese posible con fondos del programa se recomienda vincular estos productos con otras iniciativas en las que existan recursos financieros.

R7 (a partir de C9)

Realizar la transferencia de los fondos a los productores (fincas mejoradas) periódicamente o por actividad. Los beneficiarios serían responsables de la gestión de su presupuesto con la asistencia del MIDA. Esto agilizaría el proceso y evitaría retrasos críticos (p.ej. durante la época de siembra) pero además sería una oportunidad de capacitación para los productores.

R8 (a partir de C10)

Poner énfasis en encontrar soluciones tecnológicamente sencillas y baratas para las fincas mejoradas y en la creación de *clusters* de productores que utilicen las buenas prácticas. La estrategia de salida debe hacer hincapié en la sistematización y diseminación de las buenas prácticas y soluciones encontradas.

Recomendaciones a nivel del Secretariado

R9 (a partir de C1, C2, C3 y C4)

Aunque ante todo debe ser un proceso nacional (y de expansión del modelo a nivel nacional), sería interesante extender la sistematización a nivel regional y por ventana e incluir a las organizaciones internacionales con la idea de alcanzar el máximo consenso en lo que son buenas prácticas. Esto además daría la posibilidad de desarrollar capacidades para que en el futuro los países pudiesen contar con el apoyo de un experto de cada ventana en la formulación de los programas conjuntos.

R10 (a partir de C2 y C3)

La formulación de cualquier programa debe incluir un mapeo de actores a través del cual no solo se obtenga un listado de los diferentes actores que participan, sino que permita conocer sus acciones y los objetivos de su participación. El mapeo de actores debe ser considerando como un primer paso para lograr la participación de la sociedad civil en los programas (especialmente cuando actúan a nivel local).

R11 (a partir de C3, C4 y C5)

Antes de comenzar la implementación del programa propiamente dicha hay que prever un periodo de preinversión en el cual: (i) concretar actividades y sub-actividades específicas incluyendo la identificación de autoridades, beneficiarios y áreas de intervención concretas; (ii) establecer el mecanismo de gobernanza y coordinación del programa e incluso (iii) procedimientos comunes. En este sentido es importante que un programa de esta complejidad cuente con un plan de acción que identifique claramente la sucesión de actividades y el camino crítico.

R12 (a partir de C6)

Los desembolsos por agencia (pass *through*) no parecen el procedimiento ideal para este tipo de programas, el mecanismo de *pool funding* parece mucho más apropiado. El presupuesto dividido por agencia no favorece ni el trabajo conjunto de los socios ni la apropiación por parte de las instituciones nacionales. Un presupuesto único en función de resultados sería mucho más coherente.

R13 (a partir de C5 y C6)

Capitalizar la experiencia, sistematizar lecciones aprendidas y buenas prácticas permitiría asegurar un buen retorno de la inversión de un programa piloto de apoyo al proceso de reforma del SNU (*Delivering as one*) como es este. Sería interesante permitir a las agencias participantes en los programas conjuntos del Fondo utilizar los sistemas de comunicación comunes que ya existen (UNEX y MDTF-Gateway). Esto mejoraría la tasa de retorno tanto de los programas conjuntos como de las plataformas.

ANEJO 1. TÉRMINOS DE REFERENCIA ADAPTADOS





TERMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACION INTERMEDIA DEL PROGRAMA CONJUNTO "INCORPORACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MANEJO DE LOS RECUSOS NATURALES EN DOS CUENCAS PRIORITARIAS DE PANAMÁ

Contexto General: La ventana Medio Ambiente y Cambio Climático del FOD-M

En Diciembre de 2006, el PNUD y el Gobierno de España firmaron un gran acuerdo de colaboración por un montante de €528 millones con el objetivo de contribuir al progreso en los ODM y otros objetivos de desarrollo a través del sistema de Naciones Unidas. Adicionalmente, el 24 de septiembre de 2008, España comprometió 90 millones de Euros destinados para el lanzamiento de una ventana temática de Infancia y Nutrición. El FOD-M apoya a los países en el progreso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de replicación e impacto en la población.

El FOD-M opera en los países a través de los equipos de Naciones Unidas en el país, promoviendo el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo a través de la colaboración entre agencias de Naciones Unidas. La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas a progresar en el logro de los ODM.

La ventana temática de Medio Ambiente y Cambio Climático tiene como objetivo contribuir a reducir la pobreza y la vulnerabilidad en aquellos países elegibles apoyando las intervenciones que mejoran la gestión medioambiental y la prestación de servicios a nivel nacional y local, incrementar el acceso a nuevos mecanismos de financiación y ampliar la capacidad para adaptarse al cambio climático.

La Ventana está compuesta por 17 programas conjuntos que abarcan una amplia gama de temáticas y resultados. No obstante se pueden identificar algunas características homogéneas que subyacen en la mayoría de estos programas conjuntos. La mayor parte de la ventana busca contribuir a 3 tipos de resultados; transversalizar el medio ambiente, la gestión de recursos naturales y las acciones contra el cambio climático en las políticas públicas, mejorar la capacidad del país a planificar e implementar acciones concretas a favor del medio ambiente, valorar y mejorar la capacidad de los países para adaptarse al cambio climático.

Los participantes de los programas conjuntos de la ventana temática son diversos y van desde los gobiernos nacionales a población local. La totalidad de los programas conjuntos tienen un componente de apoyo a los gobiernos nacionales y locales. Se pueden encontrar otros beneficiarios tales como la sociedad civil, comunidades y ciudadanos.

El Programa Conjunto "Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del Cambio Climático en el manejo de los Recursos Naturales en dos cuencas prioritarias de Panamá" se enfoca en incrementar la capacidad de las poblaciones y del país de adaptación a los efectos del cambio climático y la capacidad de realizar acciones de mitigación, beneficiando a una población total de 150,364 personas vulnerables. El programa se concentra en dos cuencas prioritarias con un área





total de 3,085 km², ubicadas, una en la Comarca Ngöbe-Buglé y las provincias de Chiriquí y Veraguas, y la otra en la Comarca Kuna de Wargandi, la Comarca Embera y Wounaan y la provincia de Darién, en donde se han identificado elevados niveles de degradación de suelo, altas presiones sobre los recursos de suelo y agua, alta vulnerabilidad al cambio climático, pobreza aguda y condiciones precarias de salud. Se priorizará los sectores agrícola, forestal y salud, aunque no excluirá otros sectores. El programa diseñará una Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación para cada cuenca, por medio de la cual se establecerán lineamientos para orientar las acciones al nivel de país y promoverá la transversalización del tema del cambio climático. En consonancia con la política de descentralización del gobierno, el programa facilitará el desarrollo de planes de gestión integrado para cada cuenca y el desarrollo de capacidades al nivel local para promover el manejo sostenible del suelo y la utilización óptima del recurso agua para la adaptación y mitigación del cambio climático.

El objetivo general del programa *es incrementar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para contribuir a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental en dos cuencas prioritarias de Panamá*. Los principales resultados esperados del programa son:

- 1) Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación y Sistema de Monitoreo Climático piloto desarrollados para integrar la problemática de adaptación y mitigación a las decisiones de desarrollo a nivel nacional;
- 2) Gestión local de los recursos naturales suelo y agua mejorada para aumentar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático;
- 3) Alternativas evaluadas para acceder a financiamiento para apoyar acciones de manejo sostenible de los recursos suelo y agua, conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático.

El Programa tiene una duración de tres años (2009 – 2011) con un presupuesto total de US\$ 4,000,000.00 y tiene como socios al PNUD, PNUMA, OPS/OMS y FAO, por las NN.UU. y como contrapartes nacionales a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Ministerio de Salud (MINSA) Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), además de los socios locales conformados por las comunidades, autoridades locales y tradicionales de los territorios de las cuencas de los rios Chucunaque y Tabasará.

El programa se apoyará en diversas políticas, programas y proyectos nacionales existentes e introducirá elementos innovadores como la adopción de medidas que enfrenten conjuntamente los problemas de degradación de suelo, la afectación de la calidad y disponibilidad del agua y la adaptación y mitigación del cambio climático. Adicionalmente, el programa incluye un fuerte componente de creación de capacidades que transversaliza el tema de género y tiene un alto potencial de replicación a mayor escala.





2. OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACION

El Secretariado tiene como una de sus funciones el seguimiento y evaluación del FOD-M. Esta función se concreta a través de las instrucciones contenidas en la Estrategia seguimiento y evaluación y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En estos documentos se establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

Las evaluaciones intermedias tienen una naturaleza eminentemente formativa y buscan la mejora en la implementación de los programas durante su segunda fase de ejecución. Así como la búsqueda y generación de conocimiento sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto las conclusiones y recomendaciones que se generen por esta evaluación estarán dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Comité de Gestión del Programa, el Comité Nacional de Dirección y el Secretariado del Fondo.

3. AMBITO DE LA EVALUACION Y OBJETIVOS ESPECIFICOS

La evaluación intermedia consistirá en un análisis sistemático y rápido del diseño, proceso y de los efectos o tendencias de los efectos del **programa conjunto** basada en el alcance y criterios incluidos en estos términos de referencia a través de un proceso expedito. Esto permitirá obtener conclusiones y recomendaciones para el programa conjunto en un periodo de aproximadamente 3 meses.

La unidad de análisis u objeto de estudio de esta evaluación intermedia es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación.

La presente evaluación intermedia tiene como objetivos específicos:

- Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el MANUD, las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra.
- 2. Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de One UN.
- 3. Conocer el **grado de eficacia** del programa en; las beneficiarios del mismo, contribución a los objetivos de la **ventana temática de Medio Ambiente** y Cambio Climático y los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** en el nivel local y/o país.





4. PREGUNTAS NIVELES Y CRITERIOS DE EVALUACION

Las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan según los criterios que utilizaremos para valorar y dar respuesta a las mismas. Dichos criterios se agrupan a su vez en los 3 niveles del programa.

Nivel de Diseño:

- Pertinencia: Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, los objetivos de desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.
- a) ¿Es clara la conceptualización del problema que se intenta resolver y sus causas?
 ¿Cuál es el principal problema a cuya solución contribuirá el PC? ¿Qué factores, que inciden en la problemática, intenta abordar el PC?
 ¿Existe información básica para abordar el problema a resolver?
- ¿Responde el Programa Conjunto a los orígenes más relevantes más urgentes y prioritarios del problema a las necesidades ambientales y socioeconómicas de la población en las áreas de actuación, y del papel del Programa en la solución de los problemas y cobertura de las necesidades observadas?.
 ¿Se han identificado los principales problemas ambientales y socioeconómicos en las áreas de intervención?
- c) ¿Son realistas y concretos los objetivos y resultados esperados? ¿Son las estrategias y actividades consistentes y adecuadas para lograr los objetivos y resultados de los proyectos?
- d) ¿Es adecuado el tiempo propuesto para el desarrollo de la intervención?
- e) ¿Está adaptada la estrategia al contexto sociocultural al que se aplica?
 ¿Se considera la realidad multicultural en el área de actuación para la definición del Documento del Programa?
 ¿Se ha considerado la participación de los actores sociales desde la concepción del PC?
- f) ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición del avance hacia los productos y resultados esperados del programa conjunto? ¿Cuál es la calidad y utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación de programa? ¿Qué elementos deben ser fortalecidos para generar las bases que permitan la evaluación del impacto del programa a futuro? ¿Miden los indicadores el impacto de los resultados esperados en la problemática a resolver? ¿Según el avance medido, cuáles son las recomendaciones por resultado? ¿A cuáles indicadores se le recomienda un mayor énfasis?
- g) ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del FOD-M a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?
 ¿Se ha recibido suficiente apoyo del Secretariado del F-ODM en el diseño y reformulación del Programa?





- Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo
- a) ¿En qué medida son los objetivos y líneas de actuación del Programa Conjunto coherentes con los Planes y Programas Nacionales y regionales, con las necesidades identificadas (ambientales y humanas) y con el contexto operativo de la política nacional?
- b) ¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los agentes sociales han sido tomados en cuenta a la hora de diseñar la intervención de desarrollo?
 - ¿Cuál ha sido el papel de los actores locales (autoridades locales, autoridades tradicionales) en el diseño del Programa?
 - ¿Se han tomado en cuenta las aspiraciones de los actores locales (autoridades locales y tradicionales) en el diseño del Programa?
 - ¿En qué grado han participado las contrapartes nacionales en el diseño del Programa?

Nivel de Proceso

- Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados
 - a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión contribuyen a generar los productos y resultados previstos?
 - b) ¿En qué medida se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil?
 ¿Qué tan eficiente ha sido el mecanismo de coordinación entre contrapartes nacionales, agencias y socios del Programa?
 - c) ¿Existen mecanismos de coordinación eficientes para evitar sobrecarga en las contrapartes y los beneficiarios?
 - ¿Cómo ha sido la participación de los actores sociales de las áreas de actuación en los mecanismos de coordinación del Programa?
 - d) ¿Los ritmos en la implementación de los productos del programa están asegurando la integridad de los resultados del programa conjunto?
 - ¿Son eficientes los mecanismos de toma decisión a nivel de agencias y contrapartes nacionales para garantizar el cumplimiento de los productos y resultados del programa conjunto?
 - e) ¿Se comparten metodologías trabajo, instrumentos financieros, etc., entre agencias y entre Programas Conjuntos?
 - f) ¿Se han adoptado las medidas más eficientes en el contexto para solucionar el problema ambiental?





- Apropiación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo
- g) ¿En qué medida la población objetivo y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?
 - ¿Se ha invertido suficiente tiempo y esfuerzo en las áreas de actuación para dar a conocer el Programa?
 - ¿Se conoce lo suficiente el Programa a nivel de autoridades nacionales y locales?
- h) ¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales publico/privados para contribuir al objetivo y generar los impactos del programa?

Nivel de Resultados

- Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
- i) ¿Está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos?
 - a. ¿En que medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y en el país?
 - b. ¿En que medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo los objetivos establecidos por la ventana temática de medio ambiente y cambio climático?
- j) ¿Se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos?
- k) ¿Son los productos generados de la calidad que se necesita?
- l) ¿Está el programa proporcionando la cobertura a beneficiarios planificada?
- m) ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o al retraso en la consecución de productos y resultados?
- n) ¿En qué medida ha aportado el programa medidas innovadoras en la solución de los problemas?
- o) ¿Se han identificado experiencias exitosas o ejemplos transferibles a otros contextos que se puedan extender?
- p) ¿En qué medida se han cambiado los comportamientos causantes del problema ambiental?
- q) ¿En qué medida ha contribuido el programa conjunto a impulsar el posicionamiento de la problemática ambiental dentro de la agenda política del país?
- r) ¿Qué incidencia diferencial y tipos de efectos está produciendo el programa conjunto con respecto a grupos poblacionales tales como jovenes, niñas, niños, adolescentes, personas mayores de edad, comunidades indígenas y población rural?

Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.

a) ¿Se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?





- i. A nivel local: ¿se está produciendo una apropiación del conocimiento y la experiencia, los recursos y las redes locales? ¿Se creará a nivel local un mecanismo para garantizar la continuidad de los resultados del Programa?
- ii. A nivel país: ¿Se han creado y/o fortalecido las redes o instituciones redes que pueden llevar a cabo las funciones que el programa conjunto está realizando? ¿Los mecanismos de coordinación institucional tendrán posibilidad de continuar más allá del periodo de ejecución del Programa?
- iii. ¿El periodo de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?
- b) ¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios con repsecto al programa conjunto?
- c) ¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del programa conjunto con el fin de que tenga más probabilidades de alcanzar una sostenibilidad en el futuro?
- d) ¿Existe alguna iniciativa que se está promoviendo entre socios locales, contrapartes nacionales y agencias para promover el seguimiento de las acciones implementadas con el programa conjunto? ¿Existe algún compromiso de parte del gobierno nacional para obtener recursos que permitan dar seguimiento a las acciones implementadas con el programa conjunto?

Nivel País

- e) ¿Qué lecciones aprendidas o buenas prácticas transferibles a otros programas o países se han observado durante el análisis de evaluación?
- f) ¿En qué medida y de qué forma esta el programa conjunto contribuyendo a progresar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país?
- g) ¿En qué medida y de que formas están contribuyendo los programas conjuntos a avanzar en la contribución a la reforma de las Naciones Unidas? One UN
- h) ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad? en los programas conjuntos?
- i) ¿En que medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?

5. APROXIMACION METODOLOGICA

Las evaluaciones intermedias usaran las metodologías que según las necesidades específicas de información, las preguntas que se definan en los TDR, la disponibilidad de recursos y las prioridades de interesados determinen. En cualquier caso se espera que los consultores analicen todas la fuentes de información relevantes tales como; los informes anuales, los documentos de programa, informes de revisión internas, archivos del programa, documentos estratégicos de desarrollo del país y cualquiera otros documentos que puedan representar evidencia para formar juicios. Se espera que los consultores usen también entrevistas como una forma de recoger datos relevantes para la evaluación.

La metodología que se usara en la evaluación deberá ser descrita con detalle en el informe de gabinete y en el informe final de la evaluación y como mínimo contendrá información en los





instrumentos usados para la recolección y análisis de datos ya sean documentos, entrevistas, visitas de campo, cuestionarios o técnicas participativas.

6. PRODUCTOS DE EVALUACION

El consultor es responsable de entregar los siguientes productos al Secretariado del FOD-M

Informe de gabinete (se entregara a los 7 días contados desde la entrega de toda la documentación del programa al consultor)

Dicho informe constara de un mínimo de 5 a un máximo de 10 páginas, en las que se propondrán los métodos, las fuentes y los procedimientos de recolección de los datos. Así mismo se incluirá una propuesta de calendario de actividades y de entrega de los productos. El informe de gabinete propondrá una teoría inicial del cambio del programa conjunto que será contrastada durante la evaluación y funcionara como un punto inicial de acuerdo y entendimiento entre el consultor y los gestores de la evaluación.

Borrador de Informe Final (se entregara a los 10 días contados desde la finalización de la visita al terreno)

El borrador de informe contendrá los mismos apartados que el informe final y constara de un mínimo de 20 a un máximo de 30 páginas. Dicho informe será socializado con el grupo de referencia de la evaluación. Así mismo contendrá un informe ejecutivo de no mas de 5 paginas de extensión que incluirá una somera descripción del programa conjunto, contexto y situación actual, propósito de la evaluación, metodología, hallazgos, conclusiones y recomendaciones mas importantes.

El informe final constara de un mínimo de 20 a un máximo de 30 páginas. Así mismo contendrá un informe ejecutivo de no mas de 5 paginas de extensión que incluirá una somera descripción del programa conjunto, contexto y situación actual, propósito de la evaluación, metodología, hallazgos, conclusiones y recomendaciones mas importantes. El informe final será socializado con el grupo de referencia de la evaluación. Este informe contendrá como mínimo los siguientes apartados:

- 1. Portada
- 2. Introducción
 - Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
 - Objetivo de la evaluación
 - Metodología empleada en la evaluación
 - o Condicionantes y límites del estudio realizado
- 3. Descripción de las intervenciones realizadas
 - Concepción inicial:





- Descripción detallada de su evolución: descripción de la teoría del cambio del programa.
- 4. Niveles de análisis: Criterios y Preguntas de Evaluación
- 5. Conclusiones y enseñanzas obtenidas (priorizadas, estructuradas y claras)
- 6. Recomendaciones
- 7. Anexos

7. REQUISITOS PARA LA CONTRATACION DE CONSULTOR

El consultor contratado deberá cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

Educación:

Estar en posesión de un posgraduado en Desarrollo Internacional, Políticas Publicas, Ciencias Sociales, Ingeniería o campos relacionados. Se valorara la especialización de estudios en evaluación.

Experiencia:

- Tener 7 años, como mínimo, de reconocida experiencia como evaluador de proyectos, programas, evaluaciones temáticas o de país.
- Conocimiento de alguna de las 8 aéreas temáticas del FOD-M.

Habilidades

Pensamiento conceptual y habilidades analíticas.

Idiomas: el dominio y la suficiencia en ingles y español es un requisito esencial (escrito y hablado).

Conocimientos en: ODM, Eficacia de la Ayuda (Declaración de Paris y Agenda de Acción de Accra) Naciones Unidas así como con procedimientos e intervenciones de otros actores Multilaterales de Desarrollo y donantes bilaterales.

Se valoraran positivamente experiencias de evaluación anteriores en el Sistema de Naciones Unidas.

Habilidades excelentes de comunicación

Dominio de herramientas ofimáticas (Word, Excel, etc)

Competencias corporativas

- Demuestra Integridad como modelo de los valores y estándares éticos que propugna Naciones Unidas.
- Promociona la visión, la misión y las metas estratégicas de Naciones Unidas.





 Muestra sensibilidad y adaptación hacia las diferencias y los contextos en cultura, genero, religión, raza, nacionalidad y diferencias de edad.

8. PRINCIPIOS y PREMISAS ETICAS DE LA EVALUACION

La evaluación intermedia del programa conjunto se llevara a cabo de acuerdo a los principios y estándares éticos establecidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG)

- Anonimato y confidencialidad.- La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad**.- Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre EL CONSULTOR o entre éstos y los responsables del Programa Conjunto, en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- Integridad.- El evaluador tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en el los TOR, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia**.- El consultor deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- Incidencias.- En el supuesto de la aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente al Secretariado del FOD-M. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por el Secretariado del FOD-M en los presentes términos de referencia.
- Convalidación de la información.- Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en el Informe de evaluación.
- **Propiedad Intelectual.** En el manejo de las fuentes de información el consultor deberá respetar los derechos de propiedad intelectual de las instituciones y comunidades objeto de la evaluación.
- Entrega de los Informes.- En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado, serán aplicables las penalizaciones previstas en los presentes términos de referencia.

9. FUNCIONES DE LOS ACTORES DE LA EVALUACION

Los principales agentes en el proceso de evaluación intermedia son El Secretariado del FOD-M, el equipo de gestión del programa conjunto y el Comité de Gestión del Programa que funcionara como





grupo de referencia de la evaluación con las funciones del Grupo de Referencia de la evaluación se extienden a todas las fases de la evaluación y consisten en:

- Facilitar la participación de los actores implicados en el diseño de la evaluación
- Identificación de necesidades de información, definición de objetivos y delimitación del alcance de la evaluación.
- Opinar sobre los documentos de planificación de la evaluación (Plan de Evaluación, Plan de Trabajo y Plan de Comunicación)
- Aportar insumos y participar en la redacción de los Términos de Referencia para la contratación de los servicios de asistencia técnica para la evaluación.
- Facilitar al equipo de evaluación el acceso a toda la información y documentación relevante de la intervención, y a los agentes e informantes clave que deban participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra técnica de recopilación de información.
- Supervisar la calidad del proceso y los documentos e informes que se vayan generando para enriquecerlos con sus aportaciones y asegurar que se da respuesta a sus intereses y demandas de información sobre la intervención.
- Difundir los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades de su grupo de interés.

Por otra parte, el Secretariado del FOD-M promueve y gestiona la evaluación intermedia del Programa Conjunto como promotores de la evaluación dando cumplimiento al mandato de evaluación y financiándola. Como gestores de la evaluación el Secretariado se encarga de que el proceso evaluativo se realice según lo establecido, impulsando y liderando el diseño de la evaluación; coordinando y supervisando el avance y desarrollo del estudio de evaluación y la calidad del proceso; y son los responsables de comunicar sus resultados, conclusiones y recomendaciones.

10. CALENDARIO PARA EL PROCESO DE EVALUACION

A. Fase de diseño (Duración total 10 días)

1. Cada una de las oficiales de programa del Secretariado que gestionan las carteras de programas conjuntos en diversos países. Enviara los TDR genéricos de la ventana que corresponda al país concreto donde se inicie la evaluación, para que en el país, los adapten a la realidad concreta del programa conjunto con un mínimo común denominador que todos deben compartir a efectos de posibilitar la agregación y conseguir mostrar evidencias en el resto de niveles de análisis del FODM (país, ventana temática y FODM)

Esta actividad conlleva que exista un dialogo entre el Secretariado y el nivel de país en el que las estructuras de gobernabilidad de FODM a nivel nacional (CGP Y/O CNP) que deberán constituir el grupo de referencia de la evaluación (órgano que opina y revisa pero no interfiere el proceso independiente de la evaluación). Este dialogo debe estar dirigido a completar y modificar algunas de las preguntas y dimensiones de estudio que los TDR genéricos no cubren, son insuficientes o irrelevantes para el programa conjunto.





- 2. Se fijan los TDR y se contrata a un consultor que se escogerán del Roster del FOD-M.
- 3. A partir de aquí cada oficial de programa se encarga de gestionar la ejecución de la evaluación con 3 funciones fundamentales: facilitar el trabajo del consultor, servir de interlocutor entre las partes (consultor, equipo de programa conjunto en el país, etc) y revisar los productos que se generen.

B. Fase de desarrollo del estudio de evaluación (Duración total: 53-55 dias)

Estudio de gabinete (Duración total: 15 días)

- 1. Briefing con el consultor (1 dia). Se le hace entrega de una lista de chequeo de actividades y documentos a revisar y se le explica el proceso de evaluación. Se dialoga sobre lo que va a suponer llevar a cabo la evaluación.
- 2. Revisión de documentos según listado estándar (documento de programa, financieros, informes monitoreo, etc).
- Entrega de un breve informe de conclusiones sobre la revisión documental y donde SE especifican como se va a llevar a cabo la evaluación (7 días contados desde la entrega de toda la documentación del programa al consultor)
- 4. El oficial de programas del Secretariado prepara una agenda junto con el punto focal para la evaluación en el país (coordinador de PC y/o Oficina del Coordinador Residente) para llevar a cabo la visita de campo (entrevistas con contrapartes, beneficiarios, revisión de documentos in situ, agencias ONU, etc) (7 días contados desde la entrega del informe de Gabinete)

Visita al terreno (Duración total 7-10 días)

- 1. El consultor se desplaza al país para observar y contrastar las conclusiones preliminares a las que ha llegado a través del estudio de la revisión de Se ejecuta la agenda prevista. Para ello el oficial de programas del Secretariado quizá tenga que facilitar con llamadas y correos electrónicos la visita de este consultor. Asegurándose de que tiene un punto focal en el país que es su interlocutor natural por defecto.
- 2. El consultor se encargara de realizar un debriefing con los principales agentes con los que haya interactuado.

Informe Final (Duración total 31 días)

 El consultor entrega un borrador del informe final que el oficial de programas del Secretariado se encarga de compartir con el grupo de referencia de la evaluación. (10 días contados desde la finalización de la visita al terreno)





2. El grupo de referencia de la evaluación puede pedir que se cambien datos o hechos que estimen que no sean correctos siempre y cuando aporten datos o evidencia que apoye su solicitud. Sera el juicio del evaluador en última instancia el que acepte o deniegue el cambio. El oficial de programas del Secretariado puede y debe intervenir en aras de la calidad de la evaluación para que se cambien datos erróneos y juicios basados en datos erróneos o no basados en evidencia. (7 días contados desde la entrega del borrador del informe final)

El grupo de referencia de la evaluación también puede opinar sobre los juicios de valor vertidos en la evaluación pero estos no pueden afectar a la independencia del evaluador para expresar en base a evidencias y criterios establecidos las conclusiones y recomendaciones que estime oportunas.

- **3.** El oficial de programas del Secretariado valorara la calidad de los informes de evaluación presentados utilizando los criterios establecidos en anexo de esta estrategia de evaluación. **(7 días contados desde la entrega del borrador del informe final)**
- 4. Al finalizar las aportaciones del grupo de referencia, el evaluador decide que aportaciones incorporara y cuáles no. El oficial de programas del Secretariado revisa la copia final del informe y queda concluida esta fase con la entrega del mismo al grupo de referencia de la evaluación en el país. (7 días contados desde la entrega del borrador con comentarios del informe final)
- C. Fase incorporación de recomendaciones y plan de mejora: (7 días contados desde la entrega del informe final)
 - 1. El oficial de programas del Secretariado como representante del Secretariado establece un dialogo con los gestores del programa conjunto para establecer un plan de mejoras que incluyan las recomendaciones provenientes de la evaluación.
 - 2. El oficial de programas del Secretariado dialoga con el punto focal de la evaluación para desarrollar un sencillo plan de diseminación y comunicación de resultados a los diversas partes interesadas.

11. PRESUPUESTO

El coste máximo total para la evaluación intermedia de un programa conjunto se determinará de acuerdo a los días trabajados por el consultor y no podrán exceder de \$40,500 para honorarios de consultoría y de \$9,000 para gastos y dietas de viajes. El consultor recibirá el 10% del total de honorarios mas el montante para gastos y dietas de viaje en razón de lo que este estipulado por las normas de Naciones Unidas para el país que se visita a la entrega del informe de gabinete previa conformidad del mismo por el Secretariado. El Secretariado pagara el 40% del total presupuestado para los honorarios de consultoría previa entrega y conformidad por parte del Secretariado del





borrador del informe de evaluación. El resto del montante de los honorarios del consultor 50% se pagara a la entrega del informe final y previa conformidad del mismo por parte del Secretariado.

12. ANEXOS

a) Revisión Documental

A continuación se establecen un mínimo de documentos que deben ser revisados antes de la visita de campo, en téminos generales el Secretariado estima que al menos deberían ser:

- Documento Marco del FOD-M
- Documento de Programa Conjunto: marco de resultados y marco de seguimiento y evaluación
- Plan anual
- Informes trimestrales y/o semestrales de seguimiento
- Informes anuales
- Evaluaciones o valoraciones o informes internos ya realizados sobre el programa o componentes del mismo
- Documentos o informes relevantes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y en el país
- Documentos o informes relevantes sobre la implementación de la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra en el país
- Documentos o informes relevantes sobre One UN, Dellivering as One

c) Ficha para el Plan de Mejora del Programa Conjunto

Tras la finalización de la evaluación intermedia comienza la fase de incorporación de recomendaciones. Esta ficha se utilizará como base para el establecimiento de un plan de mejora del programa conjunto que recoja las recomendaciones, las acciones a llevar a cabo por la gestión del programa y en que

Recomendación de l	a Evaluación № 1				
Respuesta de la gest	ión del Programa	Conjunto			
Acciones clave	Plazo	Responsable/s	Seguimiento		
1.1			Comentarios	Estado	
1.2					
1.3					
Recomendación de l	a Evaluación № 2				
Respuesta de la gestión del Programa Conjunto					
Acciones clave	Plazo	Responsable	Seguimiento		
2.1			Comentarios	Estado	
2.2					





2.3					
Recomendación de la Evaluación № 3					
Respuesta de la gestión del Programa Conjunto					
Acciones clave	Plazo	Responsable	Seguimiento		
3.1			Comentarios	Estado	
3.2					
3.3					





b)Calendario de la evaluación

Calendario de actividades de la Evaluación Intermedia - PCCC

Fase de la Evaluación	Actividades	Duración	Inicio	Final
Fase de Diseño	Constitución del Grupo de referencia de la Evaluación	15 días	8 mar	22 mar
Fase de Diseño	Adaptados TDR y enviados al Secretariado	15 días	8 mar	22 mar
Fase de Implementacion	Entrevista con el consultor	1 días	15 mar	15 mar
Fase de Implementacion	Revisión documental y entrega informe de gabinete al Secretariado	7 días	16 mar	22 mar
Fase de Implementacion	Discusión del informe de gabinete y contribuciones grupo de referencia	7 días	23 mar	29 mar
Fase de Implementacion	Elaboración de Agenda de la Evaluación Intermedia	7 días	23 mar	29 mar
Fase de Implementacion	Visita de campo	9-12 días	26 abr	7 may
Fase de Implementacion	Entrega del borrador del informe final al Secretariado	10 días	8 may	17 may
Fase de Implementacion	Revisión del borrador del informe final y envío al grupo de referencia	3 días	18 may	20 may
Fase de Implementacion	Discusión y contribuciones del grupo de referencia al borrador de informe final	7 días	21 may	27 may
Fase de Implementacion	Entrega del informe final al Secretariado y al Grupo de referencia	7 días	28 may	3 jun
Fase de Diseminación y Mejora	Plan de comunicación y Plan de mejora diseñados	7 días	4 jun	10 jun
	Los tareas señalados en amarillo se llevan a cabo coetáneamente			

ANEJO 2.	LAS CUENCAS DE LOS RÍOS CHUCUNAQUE Y TABASARÁ

La cuenca del río Chucunaque

El Chucunaque es un río que está localizado al extremo este de Panamá, específicamente en la provincia de Darién, en la Comarca Embera Wounaan y en la Comarca Kuna de Wargandí. Es el río más grande del país (231 km), y es el principal afluente del río Tuira, segundo mayor del país. Los ríos Tuira, Chucunaque y Balsas conforman una cuenca hidrográfica de 10.664,42 km², que es la mayor del país. Este río posee su importancia porque constituye un medio de comunicación importante en la provincia del Darién y de la Comarca Embera Wounaan, ya que los diversos afluentes conectan las principales localidades ribereñas.

La cuenca del río Chucunaque está localizada en una de las áreas más distantes, empobrecidas y ecológicamente frágiles de Panamá. Allí se da una fuerte presión para deforestar por el avance de las fronteras agrícolas y la migración centrípeta, que crean micro-intervenciones por parte de colonos provenientes de otras provincias y por el incremento de habitantes temporales y desplazados que entran ilegalmente desde Colombia. La intervención antrópica está ocasionando cambios significativos en el uso/tendencias de uso de los suelos y recursos, un manejo irregular de los permisos comunales que permiten talar dentro de la Comarca, y la tala indiscriminada en áreas de la cuenca. El Índice de Pobreza Humana 2002 para la Comarca Embera Wounáan es de 48,5% y 29,9% para Darién. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, el 89,2% de los pobladores de la Comarca y el 40,8% de los pobladores de Darién no tiene agua potable, al tiempo que señala que no hay ni instalaciones ni personal de salud en dicha Comarca.

La cuenca del río Tabasará

La cuenca del río Tabasará se caracteriza por sus llanuras estériles, tierras delgadas con poca productividad y altos niveles de deforestación y erosión. A la degradación por usos de suelo y agua se añade la contaminación causada por las compañías bananeras, hidroeléctricas, oleoductos y explotación petrolera y minera; el latifundismo y la especulación de tierras; la política de desarrollo intensivo del turismo; y el crecimiento poblacional han exacerbado la deforestación y la degradación de territorios y hábitats tradicionales, creando una pobreza "abismal", según el Banco Mundial. El Informe Nacional de Desarrollo Humano –INDH Panamá 2002 indica que el Índice de Pobreza Humana 2002 es de 55,5% en la Comarca Ngäbe-Bougle, mientras que el Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 señala que el 69,97% de las personas en esta Comarca no tiene agua potable ni acceso a instalaciones ni personal de salud. En general, el mal manejo de los suelos y agua han dejado a estos pobladores expuestos a enfermedades gastrointestinales – la segunda causa de morbilidad en las áreas rurales del país -, enfermedades transmitidas por vectores como la malaria, dengue, leishmaniasis, Chagas, enfermedades respiratorias y de origen hídrico, y exposición al Hantavirus, entre otras enfermedades.

ANEJO 3. OTRAS INTERVENCIONES

Acciones desarrolladas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal:

- Establecimiento de viveros con grupos comunitarios organizados
- Creación de la Comisión Nacional de Gestión Forestal (CONAGEFOR)
- Un programa anual de reforestación a nivel nacional
- Proyecto Conservación y repoblación de las áreas amenazadas del bosque de manglar del Pacífico Panameño
- Compensaciones ecológicas derivadas de los Estudios de Impacto Ambiental
- Un programa de restauración de 19 cuencas hidrográficas

Acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático:

- Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), aplicada por primera vez en la región
- Estrategia Nacional de Cambio Climático fundamentada en estudios de vulnerabilidad de sectores prioritarios y de las zonas costeras, y en los resultados del proyecto Fomento de Capacidades para la Adaptación al Cambio Climático
- Creación del Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá
- Programa de Gestión de Riesgos en las zonas costeras del país identificadas como vulnerables al ascenso del nivel del mar
- Elaboración de una Guía de Buenas Prácticas en técnicas de agroforestería, aplicada en parcelas demostrativas para la recuperación de la capacidad productiva del suelo en la Sabana Veragüense, Arco Seco y Cerro Punta
- Incorporación del análisis de riesgos ambientales en la elaboración de planes de ordenamiento territorial ambiental y en los estudios de impacto ambiental
- Elaboración de la Segunda Comunicación Nacional sobre el Cambio Climático, que actualiza el inventario nacional de emisiones de GEI
- Promoción de una cartera de 125 proyectos privados y gubernamentales en el mercado internacional de carbono
- Ejecución del Proyecto Monitoreo de los Impactos de la Variabilidad Climática y el Cambio Climático en la Biodiversidad, como parte del presupuesto de inversiones de la ANAM, para contar con información científica que permita demostrar tales impactos

El Ministerio de Salud (en el área rural) y el IDAAN (en el área urbana) están realizando mayores esfuerzos para dotar de agua al 100% de la población, fundamentalmente en las áreas indígenas, que son las que muestran la mayor brecha en comparación con las áreas antes mencionadas. Específicamente, el Ministerio de Salud ha mejorado acueductos a través del presupuesto de inversión nacional, lo cual aumenta la cobertura de acceso y el suministro de agua a la población.

La Presidencia de la República, a través de proyectos como la **Corporación Nacional de Desarrollo** (CONADES), el **Programa de Desarrollo Comunitario** (PRODEC) y el **Proyecto Agua y Saneamiento**, ha ampliado la cobertura de agua potable en áreas de bajos ingresos y realiza acciones de sensibilización y concienciación sobre el buen uso de este recurso.

Estrategia- Dotación de agua potable a nivel nacional para el control y la reducción de los riesgos a la salud y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Comprende los Proyectos de

Saneamiento de la Bahía de Panamá y en las provincias de Colón y Chiriquí, que derivarán en el mejoramiento de la red de alcantarillado y el saneamiento de los ríos.

Estrategia de Atención Primaria Ambiental para la prevención y protección de la exposición a los factores de riesgo originados por el deterioro, contaminación y catástrofes del ambiente. Entre las tareas pendientes está aprobar los proyectos de actualización de la normativa ambiental y de políticas públicas ambientales, tales como la Ley de Aguas.

Programa de Apoyo Rápido a la Vivienda de Interés Social (PARVIS Mejorado) orientado a financiar la construcción de unidades básicas de 36 m² para beneficio de familias con ingresos bajos. Las unidades básicas se construyen en lotes sobre los cuales la familia beneficiaria tiene derecho legal, y cuentan con servicio de agua potable entubada. El Programa beneficia aproximadamente a 500 familias y se focaliza en dos zonas: en los alrededores de ciudades intermedias, consideradas como polos de desarrollo por las políticas de desarrollo del MIVI, y en áreas campesinas e indígenas rurales consideradas de atención prioritaria por la red de protección social nacional.

Programa de Vivienda Solidaria (PROVISOL) creado por el Ministerio de Vivienda para atender la necesidad habitacional de las familias panameñas con ingresos bajos. El lote debe tener acceso por una vía pública y su tamaño debe cumplir con la norma "Residencial Básico" (RB). El tamaño de la vivienda comprende un área de construcción de no menos de 42m². El modelo de la vivienda puede ser unifamiliar, bifamiliar, adosada, en hilera, de dos plantas y unidades departamentales. La vivienda cuenta con servicios de agua potable y energía eléctrica.

Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PROMEBA) consiste en dos paquetes de intervención: (i) urbanización (obras de infraestructura física: redes de agua y saneamiento, drenaje, pavimentación vial, alumbrado, facilidades para la recolección de basura y equipamiento urbano: centros comunitarios, guarderías, parques recreativos, arborización, canchas deportivas y regularización de la tenencia de la tierra); y (ii) desarrollo social: implantación de programas sociales y de capacitación laboral existentes en el país (actividades de capacitación, fortalecimiento comunitario y educación sanitaria y ambiental).

Programa de Dotación de Infraestructura Básica (PRODIBA) busca reducir, de forma efectiva, el precio de la vivienda más económica del mercado, mediante la ampliación de la oferta de lotes urbanizados. El esquema financia la introducción de infraestructura en terrenos de propiedad pública, a fin de producir macrolotes (lotes urbanizados). Se contrata el diseño y la construcción de la infraestructura y se procede a subdividir los predios urbanizados en al menos 3 macrolotes, los cuales se licitan públicamente a promotores privados para construir dos tipos de vivienda: el primero, viviendas sociales para su venta a familias de bajos ingresos; y el segundo, viviendas comerciales para su venta a familias de ingresos superiores a lo establecido. El Programa financia la producción de macrolotes para beneficio de aproximadamente 600 familias de bajos ingresos.

Red de Oportunidades (RO) para la reducción de la pobreza extrema del país y el mejoramiento de las condiciones de vida, generando una posición de mayor igualdad y oportunidad de progreso para las poblaciones pobres. El principal objetivo de la RO es insertar a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema en la dinámica del desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de sus capacidades mediante el acceso a servicios de educación, salud y nutrición, y la mejora de su calidad de vida desde una perspectiva interinstitucional.

- ◆ Componente 1: Transferencia Monetaria Condicionada (TMC): Consiste en la entrega de un apoyo monetario (inicialmente de B/.35.00 y a partir del año 2008 de B/. 50.00 mensuales) a mujeres jefas de hogar (administradoras) para ser utilizado en los servicios básicos indispensables para el desarrollo. Estas entregas están vinculadas al cumplimiento de las corresponsabilidades de uso de los servicios de salud y educación, mediante compromisos compartidos entre el Estado y las familias usuarias de la RO, lo que constituye el punto de partida para el desarrollo humano de las personas y el desarrollo colectivo de la comunidad.
- Componente 2: Oferta de servicios: El Estado se compromete a entregar la Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) bimestralmente a las jefas de hogar de las familias; brindar servicios de educación; ofrecer servicios de salud primaria; capacitar a los integrantes de las familias; y facilitar la obtención de documentos de identidad personal. Estos servicios promueven el desarrollo humano y familiar. Salud: El Estado garantiza el acceso a servicios de atención primaria y vacunaciones gratuitas a todas las niñas y niños menores de 5 años, así como control de embarazo y atención a mujeres embarazadas, incluyendo orientación en salud sexual y reproductiva. Educación: Atención y reinserción en las escuelas primarias, premedia y media a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Sustitución de escuelas ranchos por infraestructuras de calidad. Habitabilidad: Capacitación a las familias sobre el mejoramiento de aspectos relacionados con sus condiciones de vida material y social con la finalidad de que fortalezcan sus capacidades productivas. Registro civil: Orientación y regularización de inscripciones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos de las familias que no estén debidamente registrados como panameñas(os); o bien, estándolo no han obtenido su cédula de identidad personal. Desarrollo rural: Promoción de aprendizajes en el manejo técnico de herramientas para que desarrollen actividades que permitan mejorar el entorno y la calidad de vida, aprovechando los recursos naturales existentes en el medio. Generación de ingresos: Impulso de actividades técnicas de capacitación para que adquieran conocimientos y perfeccionen las destrezas necesarias para conseguir trabajo y ganar más dinero. Desarrollo social: Fomento del aumento de la participación ciudadana de las familias en actividades y acciones de protección cívica y social de las comunidades. Las familias se comprometen a: Mantener al día las vacunas de los niños y niñas menores de 5 años; presentarse a las consultas de control de embarazo; garantizar la asistencia de los niños y niñas a clases; asistir a las reuniones de Padres de Familia en la escuela y participar en las capacitaciones para el fortalecimiento productivo y la generación de capital social de las diferentes instituciones.
- Componente 3: Acompañamiento familiar: Son actividades para mejorar la calidad de vida de los integrantes de las familias beneficiarias, desarrolladas con el apoyo de un equipo de técnicos, promotores y profesionales que acompañan en forma personalizada el proceso de fortalecimiento humano, familiar y comunitario, optimizando el aprovechamiento de los recursos invertidos. Este componente incluye el Enlace Familiar, el Comité de Familia y el Equipo Psicosocial. El Enlace Familiar es un representante del Estado; los Comités de Familia son las organizaciones comunitarias conformadas por familias usuarias y no usuarias; el Equipo Psicosocial está formado por profesionales especializados. Control de Cumplimiento: Cada jefa de hogar porta una Tarjeta de Compromisos en la que se registra el cumplimiento de cada una de las corresponsabilidades adquiridas con la Red de Oportunidades.

• Componente 4: Infraestructura territorial: Las entidades gubernamentales focalizan sus recursos en los corregimientos de pobreza extrema, priorizando la inversión en infraestructura territorial para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural, caminos y vías de acceso en las áreas indígenas y rurales.

La Coordinación del Sistema de Protección Social opera en tres niveles: A nivel nacional (Presidente-Gabinete Social- Secretaría Ejecutiva- Sistema de Protección Social). A nivel Regional (Gobernador(a)-Junta Técnica- Comisiones de Trabajo- Equipos técnicos interministeriales). A nivel local (Representante-Enlaces Familiares- Juntas locales- Juntas Comunales- Acompañamientos familiares).

Áreas de intervención: La Red de Oportunidades debe llegar a todos los corregimientos de pobreza extrema del país, ubicados en áreas comarcales, rurales y urbanas, durante el período 2006-2009. En el año 2006, la Red enfocó sus esfuerzos en los primeros 26 corregimientos, que se suman a los 15 corregimientos en los que se implementa el Programa de Seguridad Alimentaria. Todos los corregimientos serán atendidos progresivamente hasta incorporar al Sistema de Protección Social todos los hogares en situación de Pobreza Extrema del país.

En dos años de ejecución, a diciembre del 2008, la Red ha beneficiado a 70,599 hogares en 591 de los 621 corregimientos en situación de pobreza, es decir un 95% de la totalidad. El Programa de Bonos Familiares para Alimentos de la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN), al 2008, cubre 7,639 familias, con una inversión de B/.960 mil. Con respecto a Salud: "Se ha avanzado al mejorar las expectativas de vida de los niños y niñas de 5 años. Los hogares cumplieron la corresponsabilidad en un 95% al vacunar 45,251 menores, de los cuales 26,500 no accedían a los servicios de salud. Además 97,961 recibieron servicios, tales como: nutrición, medición de peso, odontología y charlas de salud, entre otros". En materia educativa se muestran avances significativos: "99.7% de los hogares enviaron a las personas de 4 a 17 años a las escuelas y el 98.7% de los padres y madres de familia asistieron a las reuniones convocadas". De igual manera, hasta diciembre del 2008 se identificaron 21,413 menores de edad no inscritos en el Registro Civil. Todos fueron inscritos. Se han capacitado, a través del SENAPAN y el MIDES, 48,939 miembros de hogares de las provincias y comarcas, en temas como: Desarrollo Humano, Familiar y Comunitario, y 37,383 personas en Generación de Ingresos y Seguridad Alimentaria. En proyección, el Gobierno Nacional se propone incluir a todos los hogares en situación de pobreza extrema del país.

NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES BENEFICIAROS DE LA RED DE OPORTUNIDADES EN LA REPÚBLICA, SEGÚN PROVINCIA Y COMARCA INDÍGENA: MARZO DE 2009

Provincia y Comarca Indígena	Hogares	%
Total	75,157	100.0
Bocas del Toro	4,085	5.4
Codé	8,213	10.9
Colón	3,203	4.3
Chiriquí	6,895	9.2
Darlén	2,829	3.8
Herrera	1,843	2.4
Los Santos	930	1.2
Panamá	9,441	12.6
Veraguas	11,432	15.2
Comarca Kuna Yala	3,974	5.3
Comarca Emberá Wounaán	1,506	2.0
Comarca Ngōbe Buglé	20,806	27.7

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) / Secretaria del Sistema de Protección Social (SSPS)/ Red de Oportunidades: Marzo

Creación de la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN), mediante el Decreto Ejecutivo Nº 171 de 18 de octubre de 2004, encargada de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención, reducción y habilitación de todos los programas estatales cuyo objetivo sea contribuir a garantizar la seguridad alimentaria nutricional de la población panameña, acción que expresa una institucionalización del tema.

Programas de atención materno-infantil y de nutrición (Ministerio de Salud) en las 14 regiones de salud a través de las instalaciones locales de nivel primario, que incluyen el control de embarazo, la atención del parto, la promoción de la lactancia materna, el control de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas, la vacunación, la desparasitación, la suplementación con hierro y con megadosis de vitamina A.

Paquetes de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS), con financiamiento compartido del BID y el MINSA, para fortalecer la atención en las áreas rurales (desde 2003).

Programa de Alimentación Complementaria del Ministerio de Educación ejecutado a través de la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar y está financiado por el Gobierno Nacional, con un costo anual aproximado de B/.14.0 millones. Da cobertura nacional a todas las escuelas primarias públicas y brinda apoyo a los Centros de Orientación Infantil del MIDES, a Casa Esperanza, centros infantiles de la Iglesia Católica, y algunas Tele-básicas y Pre-medias de áreas de extrema pobreza. Su objetivo es contribuir a mejorar la condición nutricional de los escolares panameños con un complemento alimentario, para aprovechar las enseñanzas educativas. El programa distribuye una merienda escolar en tres modalidades: 1) Leche y galleta en las escuelas de áreas urbanas, urbano marginal y cabeceras de distritos. 2) Crema y galleta en las escuelas ubicadas en áreas rurales indígenas, en donde se brinda un mayor aporte calórico como parte de la estrategia de focalización en áreas de pobreza y pobreza extrema. 3) Crema en el resto de las escuelas del país. Para el año 2006 se logró fortificar la leche con hierro y en el año 2007 se le adicionó cinc. Con el interés de mejorar el aporte nutricional y ofrecer una merienda más agradable al paladar de los niños, se ha formulado un producto lácteo fortificado con 10 vitaminas y 5 minerales con sabor a vainilla, chocolate y fresa, que se distribuye con la galleta en las áreas urbanas a partir del 2008.

Como parte complementaria de este programa, mediante el Programa de Nutrición Escolar, el FIS brinda la base para un almuerzo escolar, como apoyo para aumentar la matrícula, incentivar la asistencia, y disminuir la deserción escolar. El Programa de Solidaridad Alimentaria, ejecutado por el MIDA, IMA, MIDES y las Gobernaciones provinciales, suministra a unas 50,000 familias rurales pobres del país, semillas de arroz, maíz, frijol y poroto, abono, urea y pollos con el fin de fortalecer la producción para el consumo familiar. El Programa Familias Unidas, desarrollado por el MIDA y otras instituciones como el MINSA, MEDUCA, BDA, MIVI, FIS y el Despacho de la Primera Dama, busca promover el acceso de las familias en condiciones de pobreza extrema a una alimentación adecuada y suficiente, mediante acciones integrales en salud, educación, nutrición, producción y vivienda. El Programa FAMIEMPRESAS para personas con discapacidad, desarrollado por el MIDA, SENADIS, AMPYME y el Despacho de la Primera Dama busca satisfacer las necesidades básicas de familias en condición de pobreza y pobreza extrema que tienen un miembro con discapacidad.

Por otra parte, la sociedad civil organizada contribuye al combate a la desnutrición a través de diversas actividades, como aportes económicos a programas existentes y actividades puntuales en

comunidades de extrema pobreza. NutreHogar y la Fundación Pro Niños de Darién desarrollan programas o proyectos dirigidos a la nutrición del grupo materno-infantil. De igual forma, el Patronato del Servicio Nacional de Nutrición busca que las familias pobres rurales que viven en áreas de difícil acceso, se incorporen a la producción de alimentos mediante el modelo de Granjas de Producción Sostenibles.

ANEJO 4. AGENDA DE LA VISITA DE CAMPO (22-29 ABRIL 2010)

Agenda

Visita de Campo Evaluación Intermedia Programa Conjunto

Jueves 22 de abril

Llegada a Panamá del Evaluador

Viernes 23 de abril

Visita al área de intervención del PC (Cuenca del río Chucunaque - Yaviza)

6:00 a.m. Salida de Panamá.

10:00 a.m. Reunión con Comité de Coordinación Local Cuenca del río Chucunaque. (*Lugar: MIDA, Yaviza*)

- Presentación avance de actividades por componente, Comité de Coordinación Local.
- Preguntas guiadas, Evaluador.

1:00 p.m. Almuerzo

2:00 p.m. Reunión con Comité de Coordinación Local (Lugar: MIDA, Yaviza)

Preguntas guiadas, Evaluador.

3:00 p.m. Reunión Gerencia del PC 4:00 p.m. Fin de la jornada del día

Sábado 24 de abril

Visita al área de intervención del PC en la cuenca del río Chucunaque (Comarca Emberá Wounaan)

7·30 a m	Salida de	Vaviza	hacia	El Calta
7.30 a m	Salina ne	raviza	nacia	ri Sairo

8:30 a.m. Llegada a El Salto

9:00 a.m. Reunión (grupo focal) con EcoClubes, CGLR y Voluntarios de (El Salto, Peña Bijagual, Lajas Blancas y Chavara Puru)/Productores de El Salto

- Presentación por beneficiarios
- Preguntas guiadas, Evaluador

11:00 a.m. Reunión (grupo focal) con autoridades tradicionales de la comarca Emberá Wounaan

- Presentación por autoridades tradicionales
- Preguntas guiadas, Evaluador

1:00 p.m. Almuerzo

1:30 p.m. Observaciones del funcionamiento del sistema de comunicación y señalización de El Salto

2:00 p.m. Visita a Finca Mejorada en El Salto

3:00 p.m. Salida hacia Panamá 7:00 p.m. Llegada a Panamá

Lunes 26 de abril

Reunión Grupo de Referencia para la Evaluación/Entrevista contraparte nacional

- 9:30 a.m. Reunión Grupo de Referencia para la Evaluación (Lugar: Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM, Sala de Reuniones, Piso 3, Edificio 110, Ciudad del Saber)
 - Presentación antecedentes y avances generales del PC
 - Preguntas guiadas, Evaluador
- 12:00 m.d. Almuerzo libre
- 1:00 p.m. Entrevista MEF (Lugar: Edificio Ogawa, Piso 2, Vía España)
- 3:00 p.m. Entrevista con el Coordinador Residente (Lugar: Edificio 129, Piso 4, Oficina Coordinador Residente)
- 4:00 p.m. Fin de la Jornada

Martes 27 de abril

Entrevistas con contrapartes nacionales

- 9:30 a.m. Entrevista MINSA (Lugar: Edificio 137, Planta Baja, Sala de reuniones de la Sub-Dirección de Ambiente)
- 12:00 m.d. Almuerzo libre
- 1:00 p.m. Entrevista SINAPROC (*Lugar: Academia-SINAPROC, Howard*)
- 3:00 p.m. Fin de la Jornada

Miércoles 28 de abril

Entrevista AECID/Entrevista con contrapartes nacionales/Reunión con Agencia ONU

- 11:30 a.m Entrevista con la representación de la AECID en Panamá (*Lugar: Edificio 341, Ciudad del Saber, Clayton*)
- 12:00 m.d. Almuerzo libre
- 2:00 p.m. Reunión Agencias PNUD/OPS/OMS/FAO (Lugar: Edificio 129, Sala de reuniones, Piso 1, Ciudad del Saber, Clayton)

Jueves 29 de abril

Entrevista Contraparte Nacional/Reunión de cierre visita Evaluación Intermedia

11:00 a.m. Entrevista ANAM (Lugar: Edificio 804, Piso 3, Salón de reuniones de la Oficina de Planificación, Albrook)

12:00 m.d. Almuerzo libre

1:00 p.m. Entrevista MIDA (Lugar: Edificio 576, Salón Semilla, Altos de Curundu)

3:00 p.m. Reunión de cierre de la Evaluación Intermedia del PC (*Lugar: Universidad*

Tecnológica de Panamá, Edificio de Postgrado Víctor Levi, Primer Alto, Salón 216)

4:00 p.m. Fin de la Jornada del día

Jueves, 6 de mayo

Entrevista con agencias (teleconferencia)

10:30 a.m. Entrevista con agencias FAO/PNUMA (teleconferencia)

11:30 a.m. Fin de la visita de campo de la Evaluación Intermedia del PC

ANEJO 5. RESULTADOS, PRODUCTOS Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA CONJUNTO SEGÚN SU REFORMULACIÓN DE DICIEMBRE DE 2009

RESULTADOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES
1. Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación y Sistema de Monitoreo Climático piloto desarrollados para integrar la problemática de adaptación y mitigación a las decisiones de desarrollo a nivel nacional	Producto 1.1 Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático formulada para dos cuencas prioritarias	1.1.1 Realizar estudios de vulnerabilidad en las áreas seleccionadas del programa, mediante el levantamiento de información sobre impactos del cambio climático 1.1.2 Elaborar estudio sobre los impactos económicos positivos y negativos del cambio climático 1.1.3 Evaluar la capacidad de adaptación y mitigación en dos cuencas prioritarias del área del programa 1.1.4 Elaborar la Estrategia de Gestión Integrada para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el área del programa
	Producto 1.2 La internalización ('mainstreaming') del tema de cambio climático en políticas nacionales y locales promovida	1.2.1 Realizar un programa de divulgación de la Estrategia de Gestión Integrada 1.2.2 Interactuar con actores claves de la cuenca para promover la internalización de los temas de adaptación y mitigación del cambio climático entre ellos (cabildeo al nivel local y municipal)
	Producto 1.3 Sistema Piloto de Monitoreo Climático para la reducción de riesgos relacionados al cambio climático establecido en las dos cuencas prioritarias	1.3.1 Diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo Climático piloto en las dos cuencas prioritarias con el fin de reducir los riesgos relacionados al cambio climático y darle seguimiento a la implementación de la Estrategia 1.3.2 Establecer un sistema geo-referenciado que incluye, entre otros, el monitoreo de calidad de suelos, agua e indicadores de salud, para reducir la vulnerabilidad de poblaciones
2. Gestión local de los recursos suelo y agua mejorada para aumentar la capacidad de adaptación y la mitigación del cambio climático para asegurar el desarrollo y bienestar de las poblaciones	Producto 2.1 Planes de manejo integrado de las cuencas prioritarias acordados con municipios y autoridades tradicionales indígenas	2.1.1 Elaborar un plan de manejo integrado para cada una de las cuencas prioritarias del programa consensuado con autoridades, municipales y autoridades tradicionales indígenas 2.1.2 Implementar proyectos de acuerdo a los planes de manejo integrado
	Producto 2. 2 Capacidad fortalecida de municipios, autoridades tradicionales indígenas, Unidades Regionales de ANAM, MIDA, MINSA, SINAPROC en materia de gestión integrada del suelo y agua para la adaptación y mitigación del cambio climático en dos cuencas prioritarias	2.2.1 Sensibilizar municipios y autoridades tradicionales indígenas en la aplicación y cumplimiento de leyes y regulaciones existentes relevantes 2.2.2 Fortalecer capacidades técnicas de las Unidades Regionales de ANAM, MINSA, SINAPROC en temas de adaptación y mitigación del cambio climático 2.2.3 Fortalecimiento de autoridades locales y tradicionales

	Producto 2. 3 Capacidad aumentada de pobladores de prever e implementar medidas de adaptación y mitigación, particularmente en los sectores agrícola y forestal, en dos cuencas prioritarias	2.3.1 Realizar campaña de sensibilización con pobladores y organizaciones comunitarias y organizaciones productivas sobre vulnerabilidad, medidas de adaptación y de mitigación del cambio climático 2.3.2 Capacitar a pobladores y organizaciones productivas en técnicas de mitigación y adaptación (Ej. agricultura sostenible, agro-forestería, reforestación, conservación de suelo, manejo de cultivos y ganado resistente a sequía) para tomar decisiones apropiadas sobre sus alternativas de desarrollo 2.3.3 Implementar proyectos piloto de adaptación y mitigación al cambio climático con organizaciones comunitarias y agrupaciones de productores (incluyendo a proyectos de producción más limpia) y divulgar avances a nivel nacional e internacional
	Producto 2.4 Capacidad fortalecida de pobladores de esbozar e implementar medidas de adaptación al cambio climático relacionadas con la gestión del agua, saneamiento y seguridad alimentaria en dos cuencas prioritarias	2.4.1 Capacitar a pobladores y organizaciones comunitarias para la gestión integrada del recurso hídrico, saneamiento y medidas de adaptación al cambio climático a fin de reducir el riesgo en salud, considerando el enfoque intercultural y de género 2.4.2 Implementar proyectos comunitarios para aplicar cajas de herramientas (tool kits) con la metodología COMBI y ECOCLUBES que contemplen la gestión integrada del recurso hídrico, saneamiento y medidas de adaptación en salud (ECOsalud) a fin de reducir el riesgo de trasmisión de enfermedades vectoriales y de origen hídrico asociadas al cambio climático 2.4.3 Desarrollar planes comunitarios de respuesta en salud, a emergencias y desastres asociados al cambio climático
Resultado 3: Alternativas evaluadas para el acceso a financiamiento para apoyar acciones de manejo sostenible de los recursos suelo y agua conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático	Producto 3. 1 Factibilidad de la implementación del esquema de PSA evaluada en las cuencas prioritarias	3.1.1 Evaluación de la factibilidad de implementar dos proyectos piloto de PSA uno por cuenca
	Producto 3.2: Identificación de sitios y posibles donantes para propuestas de proyectos forestales preparadas para la presentación al MDL	3.2.1 Identificar sitios y posibles donantes para propuestas de proyectos forestales preparadas para la presentación al MDL

ANEJO 6. GOBERNANZA EN LA COMARCAS

Comarca Ngäbe-Bougle

El territorio de la Comarca Ngäbe-Bougle se divide en tres grandes regiones: Ño Kribo, (limítrofe con Bocas del Toro); Nidrini, (limítrofe con Chiriqui); y Kadriri, (limítrofe con Veraguas).

Su estructura la encabeza el Congreso General y es dirigido por su Cacique General y Regionales. Se realizan Congresos Regionales anualmente y el Congreso General cada tres años.

Sus líderes son Cacique General y Caciques regionales que son escogidos por el voto, y representan a los habitantes ante el congreso local, regional o general. Tradicionalmente la sociedad Ngäbe-Bougle es liderada por el Sukia, dirigente religioso, místico y político; el Donguen, colaborador del Sukia y dirigente político de un sector; el Patriarca, cabeza de familia y los jefes de familia.

El Congreso General Ngäbe-Bougle y Campesino (CGNBC), es el más importante órgano político de la Comarca. La Junta Directiva elegida (Presidente, vicepresidente, secretaria y vocales) cubre el periodo de tiempo entre uno y otro Congreso General como directiva permanente ejecutando los acuerdos. El CGNBC está compuesto por tres Congresos Regionales que corresponden a las provincias de Chiriquí, Veraguas, y Bocas del Toro. Cada Congreso Regional está compuesto por Congresos Locales distritales. En el ámbito de corregimientos se nombran jefes inmediatos, cuya función es administración de justicia y también cada comunidad tiene un vocero. El CGNBC realiza asambleas bienales, en tanto que los Congresos Regionales y Locales se reúnen regularmente.

La presencia del Estado se expresa en los alcaldes, representantes de corregimiento y corregidores que generalmente son indígenas. La comarca se divide en tres regiones (provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas), subdivididas a su vez en distritos y corregimientos. Para administrar el territorio se ubica tres tipos de autoridades:

- Las autoridades tradicionales: Cacique General, Cacique regional, Jefe Inmediato y Vocero
- Las autoridades de la Comarca: Los Presidentes del Congreso General, Congreso regional y Congreso Local.
- ◆ Las autoridades estatales: El Gobernador Comarcal, Consejo de Coordinación Comarcal, Alcalde Comarcal, Concejo Municipal Comarcal y Corregimientos que tienen la misma configuración que el resto del país.

La Ley 10 de 1997 que establece la Comarca Ngäbe-Bougle (CNB) también señala en su capítulo dos, que las tierras serán de propiedad colectiva, y no podrán ser sujetas de apropiación privada ni enajenadas bajo ningún título, tocándole a la Carta Orgánica reglamentar el régimen de uso y usufructo de la propiedad colectiva. Con relación a los recursos naturales, se permite la exploración y extracción, sin establecerse el rol que deben desempeñar las autoridades comarcales en cuanto a otorgar concesiones en el espacio geográfico comarcal. Las comunidades participan pero más bien solo en el ámbito de la información.

Comarca Emberá Wounaan

Constituida mediante ley 22 de 8 de noviembre de 1983, ley que desafecta dos áreas territoriales de la provincia del Darién y se establecen dos municipio: la Cémaco y Sambú de igual manera se reconoce la estructura tradicional de pueblo Emberá-Wounáan que se denomina El Congreso General, así como las autoridades tradicionales de la Comarca como son el Cacique general de la

comarca, los Caciques Regionales (Cémaco y Sambú) y el Nokó/ra como la autoridad local comunitaria y los Zarra Papam como los guardias de seguridad comunitaria.

La ley reconoce una estructura de un gobierno y administración tradicional del pueblo Emberá-Wounáan cobijado dentro un territorio que abarca 4,383 Km³. Además se establecen dos municipios comarca la Cémaco y de Sambú. Y se establecen dos sistemas de gobierno: el tradicional y el gubernamental:

El decreto de gabinete No 84 de 9 de abril de 1999, decreta las forma de la administración basado en la implementación de la Ley 22, estable norma y responsabilidades y funciones de las autoridades, tradicionales y locales (caciques, Congresos y Nokora).

Gobierno tradicional: el Congreso General Embera Wounaan

El Congreso General es la estructura tradicional de expresión y de decisión a nivel superior o político del pueblo Emberá-Wounáan, y se reúne cada dos años por mandato de la y se rige a través una Junta Directiva, escogido por periodo de 5 años con oportunidad de reelegirse por un periodo más.

El Cacique General también electo de forma tradicional por un periodo de 5 años con oportunidad de ser reelecto por un periodo más.

Además funcionan a niveles regionales los Congresos Regionales que ejercen la mismas funciones a nivel regional o por distrito, también se reglamenta a través de una Junta Directiva y su cacique regional.

A Nivel local o comunitario se reconoce la existencia de los Congresos Locales junto con el Nokó de la comunidad, el cual ejerce la administración local comunitaria. Reunidos todos los Nokora forma los que se denomina el Consejo de Nokora funciona como una estructura de consulta de las autoridades tradicionales (Caciques y Congresos)

A nivel de la estructura gubernamental

El Gobernador Comarcal es nombrado por el Gobierno electo y ejerce el cargo de representación del Presidente de la República en la comarca, además regenta y dirige el funcionamiento de las instituciones existentes dentro de la comarca.

Los alcaldes de Cémaco y Sambú, cinco representantes de corregimientos y dos concejales son electos cada cinco años.

Comarca Kuna de Wargandi

La Comarca Kuna de Wargandi fue creada por la Ley No. 34 de 25 de julio de 2000 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de octubre de 2008, por la cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Wargandi.

Congreso General Kuna

El máximo organismo tradicional de la Comarca de Wargandi es el Congreso General, y es considera como un organismo político administrativo tradicional de deliberación y decisión. El Congreso General está integrado por los Caciques Generales, la Junta Directiva del Congreso y diez delegados electos por las comunidades, todos con derecho a voz y voto.

Igualmente podrán participar en el Congreso solo con derecho a voz el representante de corregimiento, los invitados especiales y los representantes del gobierno.

Junta Directiva

Otra instancia dentro del Congreso General Kuna de Wargandi es la Junta Directiva, que está conformada por el presidente, vice-presidente, secretario, sub-secretario, tesorero y fiscal. Durante el receso del Congreso los caciques generales y la Junta Directiva atienden los asuntos de la Comarca.

Congreso Local

A diferencia de la Comarca Emberá-Wounaan y la Ngöbe-Bugle, la de Wargandi no tiene organizada el Congreso Regional, ya que no tiene necesidad de organizarse regionalmente. El Congreso Local es el máximo organismo de cada comunidad y se rigen de acuerdo a las normas consuetudinarias propias de la cultura del Pueblo Kuna. Es un organismo de carácter social, cultural, religioso, político y administrativo donde se ventilan todos los asuntos concernientes al gobierno de la comunidad.

Sus atribuciones consisten en coordinar la ejecución de las obras de utilidad para la comunidad, aprobar o improbar programas y proyectos de desarrollo, dictar medidas para el desarrollo de la comunidad, entre otras funciones.

Las decisiones que toma el Congreso Local son a nivel de la comunidad, es decir, proyectos que solo se realizarán en las comunidades. En cambio proyectos que tengan una envergadura en toda la Comarca deberán ser considerados en el Congreso General.

La autoridad y representante legal de la comunidad es el sáhila de la comunidad.

ANEJO 7.	LISTA DE DOCUMENTOS REVISADOS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN

Documentos del FODM

- Guía para la Ejecución de PCs del FODM
- Guía para el Seguimiento y la Evaluación del FODM

Documentos del PC

- UNDP Interoffice memorándum (10 enero 2008)
- Documento marco del PC "Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en el manejo de los recursos naturales en dos cuencas prioritarias de Panamá"
- Documento de re-formulación del PC "Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en el manejo de los recursos naturales en dos cuencas prioritarias de Panamá"
- Informes trimestrales de seguimiento (6)
- Informes semestrales de seguimiento (2)
- Informes anuales (1)
- Informes de seguimiento del Secretariado del FODM (1-5 marzo 2010)
- Convenios y otros documentos relevantes a nivel comarcal (Embera y Wounaan, Kuna de Wargandi y Ngäbe-Bugle)
- Estrategia de comunicaciones y otros documentos de implementación y productos del PC (relevantes al Resultado 1)

Minutas de reuniones

- Comité Directivo Nacional (1)
- Comité de Gerencia (3)
- Unidad de Coordinación (24)

Informes de las giras de Coordinación

- Gira de caracterización + sesión de información y divulgación preliminar del Programa Conjunto dirigida a las autoridades locales (Comarca Ngäbe Buglé), Comunidad de Llano Ñopo, Tabasará (3-4 de marzo de 2009)
- Gira de caracterización + sesión de información y divulgación preliminar del Programa Conjunto dirigida a las autoridades comarcales (Comarca Wargandí), Comunidad de Wala, Chucunaque (7-8 de marzo de 2009)
- Gira de divulgación y comunicación del Programa Conjunto a autoridades locales del río Chucunaque, Darién (16-20 de febrero de 2009)
- Gira de caracterización + sesión de información y divulgación preliminar del Programa Conjunto dirigida a las autoridades comarcales (Comarca Emberá Wounaan), Comunidad de Laja Blanca, Chucunaque (18-20 de marzo de 2009)
- Gira del equipo de diálogo y negociación a la comunidad de El Salto, Chucunaque, para participar en el Concejo extraordinario de Nokoras de la Comarca Emberá Wounaan (18-20 de marzo de 2009)
- Gira de sesión de información y divulgación preliminar del Programa Conjunto, dirigida a funcionarios, autoridades locales y líderes comunitarios de la cuenca alta del río Tabasará + la gira exploratoria de OPS-MINSA-SINAPROC (24-26 de marzo de 2009)

- Gira de caracterización para la divulgación del Programa Conjunto dirigida a las autoridades locales (Comarca Ngäbe Buglé), Comunidad de Llano Ñopo, Tabasará (26-27 de febrero de 2009)
- Gira a proyectos o programas aplicando la estrategia de negocios e inversiones ambientales de ANAM (29 de enero de 2009)

Coordinación con socios locales

- Decreto Ejecutivo No. 84 Carta Orgánica Comarca Emberá y Wounaan
- Convenio con la Comarca Emberá y Wounaan
- MOU-PNUD-Comarca Wargandi
- Analisis Comarca_Ngäbe-Buglé
- Carta Orgánica Comarca Ngäbe-Buglé
- Ley Comarca Ngäbe-Buglé

Otros documentos

Informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Panamá (3)

ANEJO 8. GUÍAS DE ENTREVISTAS

GUÍA DE ENTREVISTA A GESTORES

Nivel de Diseño

<u>Pertinencia</u>: <u>Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios</u>

- ¿Se han identificado los principales problemas ambientales y socioeconómicos en las áreas de intervención? ?¿Existe información básica para abordar el problema a resolver?
- ¿Es clara la conceptualización del problema que se intenta resolver y sus causas? ¿Responde el PC a las necesidades ambientales y socioeconómicas prioritarias de la población?
- ¿Son realistas y concretos los objetivos y resultados esperados? ¿Son consistentes y adecuadas las estrategias y actividades para lograr los objetivos y resultados del PC?
- ¿Es adecuado el tiempo propuesto para el desarrollo de la intervención?
- ¿Está adaptada la estrategia al contexto sociocultural al que se aplica? ¿Se considera la realidad multicultural en el área de actuación para la definición del Documento del PC?
- ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición del avance hacia los productos y resultados esperados del PC? ¿Cuál es la utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación de programa? ¿Qué elementos deben ser fortalecidos para generar las bases que permitan la evaluación del impacto del programa a futuro? ¿A cuáles indicadores se le recomienda un mayor énfasis?
- ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del FODM a elevar la calidad de la formulación del PC? ¿Se ha recibido suficiente apoyo del Secretariado del FODM en el diseño y reformulación del PC?

Apropiación: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

- ¿En qué medida son los objetivos y líneas de actuación del PC coherentes con los Planes y Programas Nacionales y regionales, con las necesidades identificadas (ambientales y humanas) y con el contexto operativo de la política nacional?
- ¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los agentes sociales han sido tomados en cuenta a la hora de diseñar la intervención de desarrollo? ¿Cuál ha sido el papel de los actores locales (autoridades locales, autoridades tradicionales) en el diseño del PC?

Nivel de Proceso

<u>Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados</u>

- ¿En qué medida contribuye o dificulta la consecución de los productos y resultados previstos el modelo de gestión del PC (instrumentos, recursos económicos, humanos y técnicos estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones)?
- ¿En qué medida se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil? ¿Es eficiente el mecanismo de coordinación entre contrapartes nacionales, agencias y socios del PC? ¿Evita o produce sobrecarga en las contrapartes y los beneficiarios? ¿Cómo ha sido la participación de los actores sociales de las áreas de actuación en los mecanismos de coordinación del PC?
- ¿Asegura la integridad de los resultados del PC el ritmo de su implementación? ¿Son eficientes los mecanismos de toma decisiones a nivel de agencias y contrapartes nacionales

- para garantizar los resultados del PC? ¿Se comparten metodologías de trabajo, instrumentos financieros, etc., entre agencias y entre Programas Conjuntos?
- ¿Se han adoptado las medidas más eficientes en el contexto para solucionar el problema ambiental?

Apropiación: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

- ¿En qué medida la población objetivo y los participantes se han apropiado del PC asumiendo un papel activo?¿Se conoce lo suficiente el PC a nivel de autoridades nacionales y locales? ¿Se ha invertido suficiente tiempo y esfuerzo en las áreas de actuación para dar a conocer el PC? ¿Cuáles han sido los principales esfuerzos en este sentido?
- ¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales publicas/privadas para contribuir a los objetivos del PC?

Nivel de Resultados

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

- ¿Está el PC avanzando en la contribución para la consecución de todos los resultados establecidos en todas las áreas de intervención? ¿Se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos? ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o al retraso en la consecución de productos y resultados?
- ¿Son los productos generados de la calidad que se necesita? ¿Se prevé que el PC proporcione la cobertura planificada a beneficiarios?
- ¿En qué medida ha aportado el PC medidas innovadoras en la solución de los problemas?
- ¿Qué efectos está produciendo el PC en grupos de población tales como jóvenes, niñas, niños, adolescentes, comunidades indígenas y población rural?

Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.

- ¿Se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del PC? ¿Se está produciendo una apropiación del conocimiento, la experiencia y los recursos a nivel local? ¿Se han creado las redes locales sostenibles y/o mecanismo para garantizar la continuidad de los efectos del PC?
- A nivel país: ¿se han creado y/o fortalecido las redes o instituciones que pueden llevar a cabo en el futuro las funciones que el PC está realizando? ¿Podrán continuar más allá del periodo de ejecución del PC los mecanismos de coordinación institucional? ¿Existe algún compromiso por parte del gobierno nacional para obtener recursos que permitan dar seguimiento a las acciones implementadas con el PC?
- ¿Es la duración del PC adecuada para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones?
- ¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del PC con el fin de mejorar su sostenibilidad?

Nivel Local/País

- ¿En qué medida se han cambiado los comportamientos causantes del problema ambiental? ¿En qué medida ha contribuido el PC a impulsar el posicionamiento de la problemática ambiental dentro de la agenda política del país?
- ¿Se han identificado experiencias exitosas o buenas prácticas transferibles a otros contextos?

- ¿En qué medida contribuirá el PC a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y en el país?
- ¿En qué medida contribuirá el PC a los objetivos establecidos por la ventana temática de medio ambiente y cambio climático?
- ¿En qué medida contribuirá el PC a avanzar en la reforma de las Naciones Unidas (One UN)?
- ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad)?

GUÍA DE ENTREVISTA A BENEFICIARIOS

Nivel de Diseño

<u>Pertinencia</u>: <u>Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios</u>

- ¿Cuáles son los problemas ambientales y socioeconómicos más importantes de la población en las áreas de actuación? ¿Responde el Programa Conjunto a estas necesidades y está adaptada la estrategia al contexto sociocultural al que se aplica?
- ¿Son realistas y concretos los objetivos y resultados esperados? ¿Es adecuado el tiempo propuesto para el desarrollo de la intervención?

Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

• ¿Cuál ha sido el papel de los actores locales (autoridades locales, autoridades tradicionales, agentes sociales) en el diseño del Programa? ¿Se han tomado en cuenta sus aspiraciones?

Nivel de Proceso

Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados

• ¿Cómo percibe la coordinación de las actividades (agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil)? En particular, ¿cómo ha sido la participación de los actores sociales de las áreas de actuación en los mecanismos de coordinación del Programa?

Apropiación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

• ¿En qué medida la población objetivo y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo? ¿Se ha invertido suficiente tiempo y esfuerzo en las áreas de actuación para dar a conocer el Programa? ¿En qué medida se han movilizado otros recursos?

Nivel de Resultados

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa

- ¿Está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos? ¿En qué medida y de que formas contribuirá el programa conjunto a mejorar sus condiciones de vida?
- ¿Qué factores han o pueden influir (positiva o negativamente) en el progreso del programa?
- ¿Considera las acciones implementadas por el programa innovadoras? ¿Las considera exitosas? ¿En qué medida han cambiado los comportamientos causantes del problema ambiental?

Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo

• ¿Cómo se garantizará la continuidad de las actividades? ¿Se están asegurando el conocimiento y los recursos necesarios? ¿Qué mejoras considera necesarias para mejorar esta sostenibilidad en el futuro?