



## EVALUACION FINAL

**Panamá**

Ventana temática  
Gobernanza Económica Democrática

### **Título del Programa:**

Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e

# Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargarse y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los “Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas” del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

*El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.*

# **Informe de Evaluación Final**

## **Programa Conjunto**

**“Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e indígenas excluidas”**

**Panamá**

---

**Consultor: Oscar Huertas Díaz**

***Enero de 2013***

---

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Agradecimientos .....   | 3  |
| Descargo de responsabilidad.....  | 3  |
| Introducción.....   | 4  |
| a. Objetivos de la evaluación .....   | 4  |
| b. Metodología aplicada .....   | 5  |
| c. Limitaciones y observaciones de la evaluación.....   | 7  |
| 1. Descripción del Programa Conjunto .....  | 8  |
| 2. Nivel de análisis: criterios de evaluación.....  | 10 |
| Nivel de Diseño .....   | 10 |
| Nivel de Proceso.....   | 11 |
| Ejecución financiera .....  | 15 |
| Nivel de Resultados .....   | 16 |
| 3. Lecciones aprendidas .....   | 23 |
| 4. Conclusiones .....   | 25 |
| Nivel de Diseño .....   | 25 |
| Nivel de Proceso.....   | 25 |
| Nivel de Resultados .....   | 26 |
| 5. Recomendaciones .....  | 28 |
| Anexos .....  | 29 |
| Documentos consultados .....  | 29 |
| Listados de personas consultadas.....   | 29 |
| Presentación de la evaluación hecha ante AECID, BID, MEF, MINSA, OPS, UNICEF,<br>OIT, UCR, PROINTEC ..... | 29 |

### ***Agradecimientos***

Este informe fue escrito por el consultor independiente Oscar Huertas a quien le gustaría agradecer a todas las personas que dedicaron su tiempo y aportaron información durante la evaluación. Quisiera dar las gracias en particular al personal de las agencias de Naciones Unidas OPS, OIT y UNICEF, que apoyaron el desarrollo de la agenda, al MINSA y su equipo, y a las personas consultadas en las comunidades, que generosamente aportaron su tiempo, experiencia y puntos de vista. También quisiera agradecer a la OCR por proporcionar la información pertinente, por su orientación y apoyo en la misión.

### ***Descargo de responsabilidad***

Esta evaluación es financiada por la OPS y el Programa Conjunto; las opiniones expresadas en este informe son las del consultor externo y en ningún caso debe considerarse que representan las de la agencia. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

## **Introducción**

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC, habiéndose aprobado 130 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas enfocadas al logro de los ODM.

Los programas conjuntos de la ventana de Gobernanza Económica están orientados a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focalizan fundamentalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua.

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos serán objeto de una evaluación final.

En este documento se presenta el informe preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación final al Programa Conjunto **“Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e indígenas excluidas”** en desarrollo del contrato suscrito con OPS.

El estudio se basa en un enfoque de evaluación que utiliza principalmente métodos cualitativos, los cuales permiten llegar a un análisis integral por triangular información de los distintos actores involucrados a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

### a. Objetivos de la evaluación

- Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
- Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Los objetivos específicos son:

- Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.
- Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
- Medir el alcance de los efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
- Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas).
- Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

#### b. Metodología aplicada

Los tiempos y recursos establecidos para la evaluación fueron limitados pero suficientes para llevar a cabo un proceso de investigación riguroso. El enfoque metodológico para la evaluación fue un enfoque mixto donde se vinculó el trabajo de arriba-abajo para analizar la manera como las orientaciones conceptuales definieron la intervención de los efectos y sus proyectos. Asimismo se incluyó un análisis de abajo-arriba para verificar que el nivel regional y local haya concurrido como insumo a los objetivos superiores.

La evaluación consistió en un análisis principalmente cualitativo con algunos elementos cuantitativos sobre tres criterios de evaluación; diseño, proceso y resultados del PC. Con el fin de atender las necesidades de información la evaluación final se basó en métodos de evaluación rápida para lo cual se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo con el objetivo de obtener las opiniones y experiencias de los beneficiarios, socios, agencias y otras partes interesadas.

Las principales actividades fueron la revisión documental,<sup>1</sup> acceso a información secundaria, contacto inicial con la coordinación y OCR, preparación del informe de gabinete, definición de agenda de evaluación, visita de campo, conducción de entrevistas, moderación de reuniones-talleres, redacción del Informe y ajustes.

---

<sup>1</sup> Ver anexo documentos analizados por el consultor

La visita de campo se desarrolló en noviembre de 2012 con la que se consultaron directamente a las agencias de SNU, y por parte del Gobierno Nacional se entrevistó al Ministerio de Salud (MINSU). También se consultó a la Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España en Panamá - AECID. A nivel local se entrevistaron grupos de beneficiarios, JAAR, equipos PSA, grupos de mujeres, jóvenes, usuarios y autoridades locales.

La agenda de la evaluación se desarrolló en Ciudad de Panamá y en la comarca Ngobe Bugle donde se consultaron a las comunidades de Bisira, Kankintú, Cerro Ñeque, Kusapín, Punta Valiente y Bahía Azul.

Como se mencionó, los instrumentos de evaluación fueron la observación en terreno, encuestas, entrevistas estructuradas - semiestructuradas, y talleres-reuniones multilaterales. Cada instrumento se enfocó a recopilar información en terreno para una matriz de información compuesta por las preguntas de evaluación contra las fuentes consultadas por tipo de actor. Cada pregunta contiene una serie de subpreguntas que variaban en contenido y lenguaje dependiendo de la fuente. Con las subpreguntas se ajustaba la aproximación según se tratara, por ejemplo, de beneficiarios locales o funcionarios de alto nivel del gobierno-agencias, siempre buscando dar respuesta a las dimensiones y preguntas clave de evaluación establecidas en los TdR y el informe de gabinete.

La mayoría de las consultas se hizo a través de entrevistas donde el evaluador consultaba de manera independiente a las diferentes fuentes de información, buscando la objetividad en las respuestas, realizando preguntas y subpreguntas con elementos de control para evitar el sesgo, y buscando la mayor síntesis posible debido a la cantidad de fuentes consultadas.

Con las entrevistas a socios nacionales, PC y agencias de ONU se discutieron temas sobre la sostenibilidad de los procesos del PC, la articulación y comunicación inter agencial alrededor del PC, los factores de éxito del mismo, obstáculos y la percepción de debilidades y fortalezas.

Con el trabajo de campo a nivel local-regional se logró triangular la información con comunidades, organizaciones e instituciones en los territorios para establecer referentes de fortalezas y dificultades en la operación y los resultados alcanzados. Cabe anotar que aunque la metodología no pretendía aportar información cuantitativa con representatividad estadística, si se hizo una consulta extensiva llegando a seis comunidades y todos los actores pertinentes.

Una vez recopilada la información, el consultor procedió a identificar las conclusiones y recomendaciones basándose en las demostraciones, buscando alimentar la matriz de información con las dimensiones y preguntas de los TdR.

#### Instrumentos de evaluación en terreno:

Observación: utilización de un formulario de observación detallado para registrar lo que se ve y oye en terreno referente a actividades en curso, procesos, debates, resultados observables, instalaciones, comportamientos, etc.

Entrevista a fuentes de información clave: serie de preguntas abiertas formuladas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento experiencia en un tema de interés. Las entrevistas fueron cualitativas, semi estructuradas y se basaron en los temas y preguntas de la evaluación.



Debates en grupos focales/talleres: debate moderado con grupos entre 10 - 15 participantes cuidadosamente seleccionados y con amplio conocimiento del PC con grupos de beneficiarios principalmente. En cada caso, se utilizó una guía de debate y se tomó nota de las observaciones, comentarios y consensos.



Taller de evaluación – Comunidad Bisira 2012

La integración final de todos los análisis y el resultado de las visitas de campo permite un informe explicativo-analítico sobre los criterios de evaluación en cuanto a diseño, proceso y resultados. El informe no sólo se limita a un análisis evaluativo sino que identifica los factores que han posibilitado o dificultado el logro de los resultados esperados por el PC. En este sentido el producto final busca constituirse en un análisis integral que responda a qué resultados se alcanzaron y por qué, con elementos de evaluación y de gestión de conocimiento de todo el proceso.

#### c. Limitaciones y observaciones de la evaluación

La evaluación, como en todos los casos, tuvo diferentes riesgos metodológicos para la confiabilidad de la información recolectada. Dichos riesgos consistían en (i) la posible autocensura debido a que los informantes podían cohibirse de responder libremente por pensar que se corría algún riesgo institucionalmente o comprometer el futuro del PC o fases siguientes. Este sesgo se abordó haciendo énfasis en las preguntas sobre hechos concretos, evitando recoger opiniones y reiterando el carácter formativo y propositivo de la evaluación de medio término, así mismo la totalidad de consultas la hizo el evaluador de manera aislada. Otro posible sesgo son los (ii) posibles intereses de las fuentes consultadas o posiciones establecidas frente a la intervención, que podían distorsionar los elementos de información; para esto se buscó una gran cantidad de fuentes y la totalidad de actores (por niveles) para hacer verificaciones cruzadas.

El riesgo de (iii) encontrar respuestas inducidas por las preguntas se abordó con el diseño del cuestionario basado en los TdR, la manera de plantear las preguntas y subpreguntas, así como las reacciones del evaluador fueron neutras. Incluso el orden de las preguntas se variaba para hacer controles y evitar una línea de argumentación (sistemáticamente se mezclaban las preguntas positivas y negativas). Esta estrategia se usó para asumir también el (iv) sesgo de empatía cuando los entrevistados no tenían una opinión completamente preestablecida acerca de la pregunta que se les hacía, y podían estar sujetos a la influencia del contexto para decidir su respuesta.

En general puede afirmarse que la agenda se desarrolló a cabalidad, que las personas entrevistadas son representativas del público meta en general y que no hubo limitaciones que comprometieran el desarrollo de la evaluación. Así mismo cabe destacar que el desarrollo logístico y operativo fue responsabilidad de la coordinación del PC, la OCR y el MINSA y que la agenda se desarrolló a cabalidad, en medio de múltiples dificultades logísticas y precariedad de condiciones.

## **1. Descripción del Programa Conjunto**

La lógica de intervención o teoría de cambio busca explicar por qué, cómo y bajo qué condiciones ocurren los efectos esperados del programa. Se trata de establecer los supuestos que subyacen a una intervención en términos de una secuencia gradual de causas-efectos y la lógica implícita en el programa<sup>2</sup>.

El énfasis en entender cómo funciona el programa y sus procesos causales permiten modelar los mecanismos de generación de cambios, identificar las variables a medir, recoger información sobre el modelo y examinar la correspondencia entre la información acopiada y la teoría inicial.<sup>3</sup>

En Panamá las poblaciones rurales y en especial en las comarcas indígenas la realidad de desarrollo humano es crítica, incluyendo el poco acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento básico. Según el Censo Nacional de 2000, las comarcas indígenas muestran las mayores carencias de todas las regiones. Ello se corrobora en los resultados del último INDH publicado en el mes de octubre del 2008.

En la Comarca Ngöbe-Buglé (CNB), con una población de 143,189 (69,979 hombres y 73,210, mujeres estimados), que representa un 65% de los pueblos indígenas del país, el 69.97% no tiene un sistema intradomiciliar de agua potable y 73.41% no tiene servicio sanitario. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil estimada al 2007 fue 2.4 veces mayor a la tasa general del país. En los distritos de Kankintú y Kusapín se cuenta con un nivel de cobertura en agua de 31% en Kusapín y 20% en Kankintú.

Los factores causales que explican la escasez de servicios básicos en estas áreas geográficas son la dispersión poblacional, su movilidad y ubicación en áreas remotas y de difícil acceso, particularmente existen comunidades y distritos donde sólo es posible llegar caminando, por vía marítima o fluvial.

Con base en la información analizada del PC A&S y la evaluación en terreno puede concluirse que el PC tiene una estrategia integral que busca dar soluciones en el sector A&S tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

La importancia de esta propuesta con el PC radica en la participación comunitaria partiendo desde la realización del diagnóstico de sus necesidades hasta la capacitación de miembros de la comunidad para la construcción de sus propios acueductos para generar capacidades locales.

Este programa busca impulsar las capacidades de gestión de las organizaciones comunitarias participantes como condición previa para luego implementar proyectos que incrementen el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento.

En este sentido el PC busca una integralidad a partir de acciones de governabilidad y participación como el empoderamiento, capacidad de gestión y de soluciones inmediatas que permitan acceso a A&S a través de acueductos rurales y saneamiento. Los mecanismos de

---

<sup>2</sup> Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

<sup>3</sup> La teoría propuesta basa en la información suministrada pero deberá ser constatada y profundizada con la información de terreno

inversión del PC generarían mayores niveles de cobertura en zonas alejadas que sean referentes para una mayor inversión por parte de gobierno nacional, autoridades regionales-locales y cooperación internacional. Asimismo la capacitación, participación y empoderamiento permitirán darle sostenibilidad a los esfuerzos realizados de cobertura.

La inversión en infraestructura es vital para que los procesos de gobernanza sean pertinentes, ambas iniciativas han ido de la mano entendiendo que la inversión física sin empoderamiento social-institucional no tiene sostenibilidad ni apropiación, y por el otro lado, procesos de participación, empoderamiento y gobernabilidad sin soluciones tangibles de corto-mediano plazo pueden ser frustrantes e insostenibles igualmente.

El programa buscó alcanzar sus objetivos a partir de los siguientes resultados y productos:

**Resultado 1. Mejoramiento de la salud mediante el empoderamiento de la población beneficiaria para lograr ampliar la cobertura y el acceso a servicios de agua y saneamiento,** con los siguientes productos:

Producto 1.1. Capacitadas las poblaciones indígenas en manejo del recurso agua y educación sanitaria con enfoque intercultural para mejorar sus condiciones de vida.

Producto 1.2. Aumentadas las capacidades en las organizaciones comunitarias como las JAAR, para la gestión eficiente, operación y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento.

Producto 1.3 JAAR capaces de planificar y priorizar participativamente inversiones para la sostenibilidad de su propia organización, en el contexto del desarrollo sostenible.

**Resultado 2. Fortalecimiento De La Sostenibilidad Del Recurso Hídrico Mediante Acciones Locales E Institucionales:**

Producto 2.1. Desarrollados participativamente planes de inversión municipales que garantizan la cobertura de agua segura y saneamiento básico en los dos distritos del programa, ante el incremento de la población y/o la demanda de los servicios.

## 2. Nivel de análisis: criterios de evaluación

Desde los TdR y el informe de gabinete se establecieron los criterios y preguntas de evaluación (ver anexo matriz de evaluación). La unidad de análisis u objeto de estudio de la evaluación final 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. Por esto se evaluaron solamente aquellos aspectos intrínsecos al PC como actividades, productos y resultados bajo su control, sin vincular factores externos.

### Nivel de Diseño

**Durante la fase de formulación e implementación el diseño del programa y sus actividades, productos y resultados fueron pertinentes.** El objeto del programa estuvo ajustado a las necesidades y prioridades del gobierno nacional, e incluso se mantuvo vigente durante el cambio de administración. Asimismo el enfoque del programa siempre buscó la complementariedad de esfuerzos con otras iniciativas como el programa de Malaria de la OPS, programa del PASAP Banco Mundial, diferentes iniciativas del MINSA, fondo del agua AECID/BID, ANAM y Fundación AVINA. La vinculación de las distintas agencias de Naciones Unidas desde el diseño incluyó la articulación entre agencias teniendo en cuenta su valor agregado y experiencia institucional en Panamá.

**El diseño del Programa Conjunto responde a las necesidades identificadas en los niveles regionales y locales.** Las 6 comunidades consultadas plantearon que su necesidad primordial es el agua por razones de salud, higiene, alimentación y desarrollo de proyectos productivos. En este sentido puede afirmar que la estrategia de intervención estuvo adaptada al contexto socio cultural de las zonas de intervención. Asimismo el diagnóstico de los factores asociados a la problemática del agua y el saneamiento fue acertado al identificar específicamente la falta de soluciones físicas (sistemas), falta de organización comunitaria, poca capacitación y participación, como los problemas en las comunidades focalizadas.

**El diseño del programa fue adecuado debido a que fue aterrizado a la situación local por el nivel de consulta con autoridades locales<sup>4</sup> y por la alta participación comunitaria.** La iniciativa fue concertada con autoridades locales y tradicionales, quienes aceptaron la implementación del PC, sus líneas estratégicas y decidieron las comunidades a priorizar. También cabe destacar que desde su diseño el PC involucró mano de obra local para el desarrollo de las obras con albañiles y ayudantes, incluyó cláusulas contractuales de participación comunitaria, contrató el apoyo técnico a comunidades con promotores locales quienes son de la etnia Ngobe y son bilingües, hecho que favoreció el desarrollo del PC por la comprensión del contexto socio cultural, brindó mayor legitimidad y



Construcción de baño – Bisira 2012

---

<sup>4</sup> El PC comprendió y asimiló el complejo esquema de gobernanza local en la comarca Ngobe-Buglé donde no sólo hay gobiernos administrativos sino autoridades tradicionales de la etnia Ngobe.

confianza ante la comunidad, facilitó la interacción y también se constituyó en un alto nivel de compromiso por parte de los promotores por favorecer a sus comunidades y familias.

El programa conjunto es considerado por todas las comunidades consultadas como el primer programa que incluye a las comunidades de manera real, y también cabe anotar que se invirtió la gran mayoría de recursos financieros en lo local.

**El diseño fue apropiado por ser sencillo, claro y práctico con un enfoque integral que incluye soluciones físicas de agua y saneamiento, y empoderamiento comunitario.** Una de las mayores bondades que tiene el diseño del programa es buscar soluciones bajo un diseño sencillo; el PC sólo involucra 3 agencias del SNU seleccionadas con base en su experiencia temática y/o geográfica, su valor agregado y su mandato. Asimismo el programa definió solamente dos resultados con pocos productos enfocados a desarrollar proyectos de A&S, empoderar a las comunidades y fortalecer a las JAAR para su gestión y mantenimiento. La simplicidad en líneas de acción y actores es un factor de éxito que permitió una gerencia más ágil y una mejor articulación de esfuerzos.

**El cálculo del número de comunidades beneficiarias presentó errores en el diseño por el alcance real.** Inicialmente el PC programó llegar a 76 comunidades, luego se redujo la meta a 28 y en realidad sólo cubrió a 9 de estas, debido a un error de cálculo en el costo por persona dado que el valor de la gasolina y materiales pueden variar sensiblemente los costos de ejecución en estas comunidades.<sup>5</sup> Hay que tener en cuenta que los costos de material se pueden incrementar entre un 500% y un 1200% en comparación con los costos en comunidades rurales de otras regiones, e incluso hoy en día sería muy difícil hacer un costeo exacto para las comunidades restantes debido a que la topografía o la cercanía a vías de acceso fluvial pueden ser muy variables e incrementar los costos de mano de obra y transporte de material. Una evidencia de esa situación es que hay una baja oferta de compañías constructoras en la región por los elevados costos de construcción.

Hay que aclarar que aunque el número de comunidades es mucho menor al inicial, el número de personas y familias focalizadas en las 9 comunidades involucradas representa aproximadamente el 50% de toda la población inicialmente proyectada. Adicionalmente ya hay soluciones en marcha como el apoyo del fondo del Agua AECID-BID que va a focalizar a las 19 comunidades faltantes.

## **Nivel de Proceso**

**El programa tuvo un nivel de ejecución satisfactorio y se constituye en ejemplo de eficiencia por la coordinación agencial registrada.** A nivel central, el equipo del PC se limitó a 4 personas incluyendo los puntos focales y la coordinadora, lo cual evidencia la eficiencia y el enfoque descentralizado del programa por enfocar las consultorías y contratos al nivel local principalmente. El enfoque conjunto del programa fue un logro muy importante debido a que se pudo poner a las comunidades en el centro del programa y de esta manera se pudieron superar los celos o intereses agenciales. El nivel de articulación fue tal que incluso la agencia

---

<sup>5</sup> El PC hizo cálculos iniciales de USD500 por familia cuando en realidad son USD350 aproximadamente por persona en promedio

no residente OIT se adaptó al ritmo de operación y complementó efectivamente los esfuerzos de las demás instituciones.<sup>6</sup>

**El sistema de monitoreo y evaluación del programa se constituyó en una herramienta útil para medir los avances del mismo.**

Dicho sistema incluyó una línea de base por comunidad con 19 indicadores, metas, medios de verificación, métodos de recolección, responsables y comentarios. La evaluación considera que los indicadores establecidos son de buena calidad debido a que son medibles y relevantes por valorar distintos aspectos del desempeño. Adicionalmente el programa hizo esfuerzos por medir aspectos de agua y saneamiento, pero también aspectos sociales relativos al fortalecimiento de la JAAR, participación comunitaria, conocimiento técnico, participación de jóvenes y participación de mujeres, entre otros.<sup>7</sup>



Bisira 2012

**El Rol de la coordinadora fue muy importante para facilitar la articulación de actividades entre agencias a nivel nacional y sobre todo a nivel local.**

La coordinadora logró facilitar el proceso del PC entre las distintas agencias, el MINSa y la sociedad civil y todas las partes manifestaron que su gestión fue decisiva para el desarrollo del programa. Los canales de comunicación fueron constantes y útiles para atender las contingencias del PC; cada vez que surgía alguna situación se comunicaba de inmediato y se toman las medidas necesarias. Los puntos focales de nivel nacional, que representaron a cada una de las agencias y al ministerio, tenían contacto permanente con el nivel local, viajaban a terreno periódicamente y tenían comunicación fluida con los promotores locales. Por su parte la operación de la agencia líder con la contraparte nacional fue fluida debido a la amplia experiencia de trabajo del MINSa con OPS y al conocimiento mutuo de los procesos administrativos, procedimientos, etc.

**La articulación agencial condujo a un aprendizaje mutuo en diferentes niveles.**

A nivel local los promotores participaron en los talleres de otros promotores y puntos focales, quienes viajaron a terreno periódicamente para conocer los avances y apoyar el desarrollo del PC. Hubo muchas visitas que se hicieron de manera conjunta porque de esa manera se podía atender mejor las solicitudes de la comunidad. Esta presencia directa fue muy importante para las comunidades por darles seguridad y confianza dado que ellas han manifestado su frustración y desconfianza previas por proyectos previos muy centralizados y desligados de lo local.

---

<sup>6</sup> La agencia no residente OIT es evidencia de buena gestión y articulación al empoderar a un oficial y un administrativo de staff en Panamá, dotar una oficina, capacitarlos y garantizar su autonomía y toma de decisiones con un sistema ágil de desembolso de pagos desde la sede principal en Costa Rica con el sistema administrativo de pago de cheques SIALC - Sistema de información laboral para América latina y el Caribe. Cabe anotar que el oficial y punto focal de OIT, pertenece además al pueblo indígena panameño Kuna, lo cual garantiza un alto compromiso, conocimiento y apertura por parte de la agencia.

<sup>7</sup> Algunos ejemplos de indicadores son: % de familias que hacen uso adecuado del sistema de disposición de excretas, Número de sistemas de suministro de agua bien operados, Numero de microempresas mixtas (mujeres y hombres) de diseño y construcción de sistemas de agua y saneamiento y otros negocios en las comunidades de intervención del PC. Número de personas (mujeres y hombres) que mejoran la capacidad de comercialización de sus productos, Número de JAARs con Personería Jurídica



**A nivel local la articulación fue mayor dado que los diferentes promotores locales estuvieron vinculados entre sí por diferentes razones.** Aunque no se logró un plan local único del PC, sí hubo participación de todas las agencias en los planes de las otras y en sus actividades. Los ToR incluyeron cláusulas de complementariedad entre promotores locales, se exigió el empalme y acción conjunta entre las distintas agencias, hubo un proceso de inducción que les permitió conocer lo que es un programa conjunto para no responder a productos específicos de alguna agencia específica. Como se anotó previamente, dichos promotores son de la región, lo cual implica un alto compromiso con la comunidad que deriva en ir más allá de los ToR, y tener una buena comunicación con otros promotores para alcanzar mayores impactos. Por todo esto, las acciones en lo local fueron percibidas por las fuentes consultadas en la evaluación como bien organizadas y no duplicativas.

**La población objetivo y los participantes se apropiaron del programa asumiendo un papel activo en el proceso.** El programa conjunto demostró un proceso destacable de sensibilización y de empoderamiento que se evidenció por diferentes factores; la comunidad consultada demostró cambios en el lenguaje relativo al agua y el saneamiento, con el manejo de conceptos técnicos referidos a la seguridad del agua, los sistemas de acueducto rural y soluciones de saneamiento. El empoderamiento comunitario también tuvo múltiples manifestaciones reflejadas en los aportes comunitarios para la construcción de las obras con mano de obra local, aportes económicos de las familias para el sostenimiento de los sistemas, retroalimentación al diseño y ejecución de las obras, solicitud de aclaraciones y rectificaciones a las empresas contratistas, niveles de organización comunitaria en equipos PSA, fortalecimiento de las juntas de agua, conformación de fuerzas vivas y grupos poblacionales como organizaciones de mujeres, grupos de emprendedores, jóvenes, constructores, etcétera.



Bisira 2012

**La valoración de los resultados obtenidos y el impacto en la calidad de vida de las comunidades, así como la apertura del programa a la participación comunitaria fueron factores decisivos para el empoderamiento local.** Dicha apropiación del proceso fue tan alta que incluso algunas comunidades no focalizadas por el programa conjunto, que van a hacer cubiertas por el fondo del agua de AECID, ya han iniciado labores de recopilación de material y se han empezado a organizar para iniciar actividades, debido a la motivación de los resultados que han podido observar en comunidades como Bisira.

En general todas las comunidades demostraron un gran conocimiento del PC, todas las comunidades tenían claro las agencias e instituciones involucradas y sus actividades respectivas en el marco del PC. Asimismo, el PC contrató mano de obra local pagada por la comunidad y en algunos casos por las firmas constructoras, con lo cual se transfirió capacidad técnica a las poblaciones donde ahora hay personal capacitado, con experiencia en la construcción y mantenimiento de las obras. Estas personas aportan mucho al proceso del PC porque conocen el diseño de los acueductos, el funcionamiento de las bombas, los filtros, el trayecto de las tuberías, la instalación de repuestos, lo cual les permitió asegurar mayor calidad durante la construcción y darle sostenibilidad a las obras en el futuro.

**La participación de grupos meta fue clave para el éxito del PC por generar tejido social alrededor del programa y vincular distintas perspectivas de manera integral.** El programa no se limitó a la construcción de obras y la capacitación comunitaria, sino que involucró y

fortaleció distintos grupos sociales presentes en las comunidades. Dichos grupos son los médicos y personal de salud, mujeres, jóvenes, las JAAR y equipos PSA y las autoridades locales y tradicionales. Todos estos grupos no sólo se han visto sensibilizados alrededor del cuidado del agua y las obras construidas, sino que también se han organizado, se han empoderado y han empezado a participar más en sus comunidades. En varios casos hay replicación de las capacitaciones como p.e. las organizaciones de mujeres capacitando a mujeres de otras comunidades y sus propias familias.<sup>8</sup>

En este sentido se vincularon a los médicos rurales, quienes aportaron a la efectividad del proceso por su capacidad técnica y liderazgo comunitario. Gracias al programa conjunto los médicos incorporaron la aproximación preventiva de la salud y no sólo la atención, dado que con el programa se registraron reducciones sensibles en el número de consultas por enfermedades asociadas al agua.

**El programa también vínculo las mujeres, quienes aportaron una gran motivación al proceso debido a su rol protagónico en el tema del agua.** Esto se debe a su liderazgo en el hogar y la atención de los niños y porque las mujeres son las encargadas de proveer el agua para las labores del hogar y de atender las enfermedades de los menores. **Asimismo la vinculación de jóvenes al programa conjunto ha sido un acierto por aportar los liderazgos en comunidades tradicionalmente ancestrales.** El rol de las autoridades tradicionales también ha sido vital desde el inicio, debido a que su consentimiento con el programa se constituyó en un apoyo fundamental para la ejecución de las actividades. El fortalecimiento de las JAAR y los equipos PSA así como la Unidad de Coordinación técnica Distrital - UCD - y la Unidad de Coordinación Técnica Regional – UCR -, le ha dado estructura al tema de agua y saneamiento por contar ahora con organizaciones fortalecidas con responsabilidades claras que lideran el sector al interior de las comunidades.

**El programa conjunto aprovechó las lecciones aprendidas de otras ventanas en Panamá.** Para el diseño e implementación del programa, se tuvieron en cuenta los aprendizajes de otras ventanas como es el caso de la ventana de Cambio Climático donde se tuvieron dificultades con la incorporación de autoridades tradicionales y se afectó el desarrollo inicial del programa generando demoras. En el caso de la ventana de gobernanza se analizó esta situación, se comprendió la importancia de las autoridades tradicionales y se les convocó desde el inicio como socio estratégico para impulsar el programa de agua.

**El PC logró apalancar recursos para las iniciativas promovidas en diferentes niveles.** Por un lado estuvo la “participación comunitaria” donde las familias aportaron mano de obra local, material, e insumos como su contrapartida para los proyectos. Es importante destacar que para la construcción de un solo baño es necesario cargar 500 cubos de arena, cavar un hueco de 6 m de profundidad, hacer zanjas para el drenaje y cargar materiales pétreos en un clima cálido. Asimismo todas las comunidades acordaron las cuotas de pago a las juntas administradoras de manera voluntaria; este factor no solo es destacable por la sostenibilidad económica o el fortalecimiento de las JAAR sino porque constituye un cambio cultural debido a que las comunidades no pagaban cuota por considerar que el agua es gratis. Con este PC se ha concientizado a las personas en que deben pagar por el servicio y el mantenimiento, hecho que constituye un cambio de paradigma.

A nivel de cooperación se espera que los recursos del el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento del Gobierno de España (AECID) apoyen los procesos en las comunidades

---

<sup>8</sup> Los efectos del PC en estos grupos meta se detallan en la sección de resultados del informe



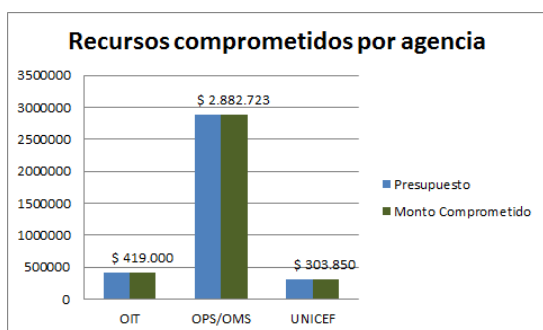
focalizadas restantes. A nivel nacional se está avanzando en el apoyo por parte del MINSA, con la contratación de técnicos y la incorporación de la DISAPAS como la oficina Coordinadora de nivel nacional para el programa de AECID. Como se mencionó, el programa conjunto tuvo acercamientos con la fundación AVINA que ha favorecido algunas de las iniciativas y comunidades focalizadas, y asimismo se han hecho acuerdos con la ANAM para apoyar a las comunidades con recursos del corredor biológico que han financiado iniciativas de grupos de mujeres artesanas vinculadas al PC.

## Ejecución financiera

Tabla 1. Presupuesto de inversión desagregado por agencia

| AGENCIA | MONTO        | PART% |
|---------|--------------|-------|
| UNICEF  | \$ 303.850   | 8%    |
| OPS     | \$2.890.723  | 80%   |
| OIT     | \$ 419.000   | 12%   |
| TOTAL   | \$ 3.613.573 | 100%  |

**A pesar de que el PC requirió una extensión sin costo al secretariado, la ejecución financiera fue satisfactoria teniendo en cuenta que los períodos de 3 años son muy ambiciosos para procesos de desarrollo y gobernanza.** Los recursos de inversión con los que contó el programa son USD 3.613.573 distribuidos por agencia según la siguiente tabla, donde la participación por agencia se distribuye así: UNICEF el 8%, OPS 80% y OIT el 12%. Adicionalmente existe un presupuesto operativo con costos relacionados a la coordinación (\$313,034), monitoreo, evaluación (\$279,000) y costos indirectos (\$294,393) para un total de \$4,500,000.<sup>9</sup>



El informe financiero actualizado al 23 octubre 2012, así como los demás reportes semestrales, demuestran que de los \$4,500,000, el 100% se transfirió y se tiene comprometido un total de \$4,390,499 (97. 6%), de los cuales ya se han desembolsado \$3,693,254 (82%). Este nivel de ejecución es óptimo dado que se logra ejecutar la totalidad de los recursos establecidos y mas aún si se tiene en cuenta que el 100% de recursos de inversión-actividades (no operativos)

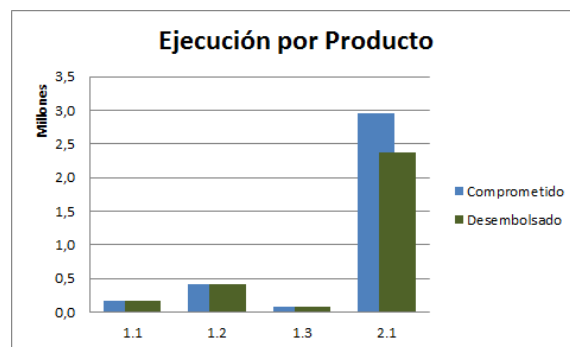
se ha comprometido y el 98% está ejecutado.<sup>10</sup>

**Con la extensión de tiempo que se aprobó para el programa conjunto, el nivel de compromiso de recursos alcanzado es del 100%, lo cual se constituye en un nivel óptimo de gestión administrativa, financiera y sustantiva.** Todas las agencias lograron este nivel tal y como se demuestra en el gráfico superior. El nivel de ejecución (desembolso de recursos) también es destacable por las cifras presentadas en los reportes financieros. Tanto la OIT como UNICEF lograron ejecuciones del ciento por ciento y la OPS, a octubre 2012 presenta un leve remanente correspondiente a gastos operativos y administrativos pendientes.

<sup>9</sup> Es importante aclarar que el monto asignado a OPS incluye los costos de construcción que son elevados, pero la distribución para actividades por agencia es equilibrada.

<sup>10</sup> Es importante anotar que el presupuesto de inversión es de 3.6 millones de dólares, mientras que el presupuesto total incluyendo gastos operativos es de 4.5 millones de dólares

Si se analiza la ejecución por productos se puede observar también un excelente desempeño en el producto 1 y en el producto 2, y también puede verse que la gran mayoría de recursos fueron destinados a actividades en terreno y proyectos de inversión en las comunidades, lo cual es un logro destacable tanto en el diseño como en la implementación del programa.



## Nivel de Resultados

**El programa conjunto tuvo impactos positivos en el mejoramiento de la salud de las comunidades focalizadas.** Según datos de la dirección de epidemiología y del plan de monitoreo del programa conjunto, se ha podido registrar importantes reducciones de enfermedades gastrointestinales; en Kusapín la prevalencia de diarreas en niños menores de cinco años pasó del 17% al 6%, en Kankintú se redujo del 56% al 20% y en Bisira se pasó de 52% al 27%. Asimismo, la prevalencia de enfermedades de la piel en niños y niñas se redujo del 88% al 21% en Bisira, del 46% al 12% en Kankintú y del 27% al 5% en Kusapín.

**Los datos demuestran el impacto inmediato del programa conjunto en las condiciones de salud de las familias como consecuencia del consumo de agua segura.** Los médicos de la región dan testimonio del mejoramiento y expresan que el número de consultas por enfermedades relacionadas al agua se ha reducido sensiblemente al pasar de seis o siete consultas diarias a una o dos semanales, las cuales en muchos casos corresponden a pacientes que provienen de comunidades no focalizadas por el programa. Según las fuentes médicas consultadas, la reducción de las enfermedades también se debe a que la comunidad ha comenzado a implementar prácticas higiénicas en el manejo del agua, el aseo personal y el tratamiento de los alimentos<sup>11</sup>.



Baño instalado en Cerro Ñeque 2012

**Desafortunadamente en comunidades donde programa no ha hecho presencia, los datos de enfermedades y niveles de mortalidad son muy altos en comparación a las comunidades beneficiadas por el PC.** Por ejemplo en la comunidad de Minasora que queda a 12 horas de distancia desde Punta Valiente, desafortunadamente en el año 2012 se registraron cinco muertes de niños.

**El incremento del acceso al agua y saneamiento en términos de cobertura también ha sido un logro destacable del programa.** En total se favorecieron con soluciones de infraestructura a 1.128 viviendas-familias y la población total beneficiaria fue de 5.874 personas en nueve

<sup>11</sup> A excepción del manejo de basuras, que sigue siendo un problema cultural de las comunidades de la región

comunidades.<sup>12</sup> Cabe destacar que de las nueve comunidades entre 6 y 8 de ellas cuentan con abastecimiento de agua de manera continua las 24 horas del día y las nueve comunidades cuentan con cobertura total de agua segura gracias a la intervención del programa. El incremento en el acceso a soluciones de saneamiento también ha sido resultado del programa conjunto. Dos comunidades (Bisira y Cerro Ñeque) cuentan con una cobertura del ciento por ciento de sistemas de disposición de excretas, con fosas sépticas de filtro de arena.

En las comunidades de Cerro Ñeque, Norteño, Pomankiary, Bahía Azul, Punta Valiente y Kusapín, todos los acueductos acueductos están funcionando desde su aceptación mediante acta por las comunidades y el Ministerio de Salud. Las comunidades disponen de un Plan de Monitoreo y su Plan de Seguridad de Agua, asimismo el Promotor del PC supervisa y acompaña a las comunidades para que estas obras operen adecuadamente y se les de mantenimiento. Se mide el cloro residual para garantizar el buen funcionamiento del sistema y se lleva el control de los casos de diarrea y vómitos en los Centros de Salud.

Las Comunidades de Sirain Arriba, Kankintú y Bisira están recibiendo agua tratada del sistema, actualmente la empresa se encuentra realizando los trabajos solicitados por el Ministerio de Salud que tienen relación con la instalación de los macromedidores en las salidas de las comunidades, modificación de las cajas de las válvulas para que cumplan con las especificaciones técnicas contenidas en el contrato.

**Es importante anotar también que adicional a los niveles de cobertura, los productos y obras desarrolladas por el PC son de alta calidad.** En todas las comunidades tanto las obras de A&S, como las actividades de capacitación, empoderamiento y construcción han sido satisfactorias y bien recibidas por los grupos meta. Dicha calidad también pudo observarse durante el proceso de evaluación.

**La implementación de los proyectos de infraestructura en agua y saneamiento ha mejorado sensiblemente los niveles de calidad de vida de las comunidades meta.** En promedio los desplazamientos que tenían que hacer mujeres y niños para recolectar el agua se tardaba entre 30 y 60 minutos por trayecto, cargando cubos de agua que podía pesar entre 5 – 15 kilos, varias veces al día e incluso en la noche.<sup>13</sup> Gracias al programa, ahora las mujeres y los niños no están expuestos a estos recorridos y los riesgos que implica recorrer esas distancias cargando agua; dichos riesgos son muy altos para mujeres en estado de embarazo y también para los niños por la presencia de culebras, huecos, etc. El acceso a baños sanitarios ha sido un impacto muy positivo para mujeres y niños gracias a la privacidad y conveniencia de la infraestructura instalada. Asimismo para los ancianos y personas con enfermedades o limitaciones físicas, el programa se ha constituido en una solución muy importante para sus vidas.

**El PC también logró grandes avances al incluir a los médicos y personal de salud en la implementación de sus iniciativas.** Esto no es usual ya que la vinculación de profesionales a proyectos de A&S se limitaba a ingenieros y técnicos. Este es un factor clave porque los médicos son líderes sociales y la comunidad ha respondido muy positivamente a los mensajes de cuidado del agua por parte del personal de la salud. Las familias confían mucho cuando el doctor local habla sobre los beneficios del manejo seguro del agua; la imagen de los médicos

---

<sup>12</sup> Como se anotó anteriormente, la meta de 28 comunidades no se pudo alcanzar por razones de costos, quedando pendientes otras 19 comunidades que corresponden a 623 viviendas y 3234 personas que serán focalizadas por el programa de agua de AECID.

<sup>13</sup> Culturalmente los menores y las mujeres son quienes se encargan de traer el agua a las casas

es muy positiva en las comunidades y su influencia es mayor que la de los técnicos de agua. Por su parte, los médicos también han sido sensibilizados por el PC al asumir un enfoque más preventivo que reactivo ante enfermedades relacionadas con la calidad del agua. Esta sensibilización es consecuencia de las capacitaciones del PC pero también del efecto positivo en su labor por la reducción en las enfermedades como consecuencia de la implementación de las obras.

**El programa conjunto promovió el emprendimiento social favoreciendo el desarrollo económico de familias, organizaciones y comunidades.** Durante la implementación del programa se lograron crear siete (7) microempresas con participación de hombres y mujeres, dedicadas a la construcción de sistemas de agua y saneamiento, construcción en general, comercialización y provisión de alimentos. Es muy importante destacar que en el marco del programa también se ha creado una firma consultora para el desarrollo de proyectos sociales en comunidades indígenas, que en asocio con las microempresas comunitarias locales están licitando para proyectos de cooperación internacional y proyectos financiados por el gobierno panameño. La empresa se llama "Estrategias y operaciones Abiayala" liderada por el punto focal de OIT, quien en asocio con la microempresa de jóvenes emprendedores de Kankintú "APRON" y otras, están licitando para un proyecto de cacao financiado por Bélgica, se ha logrado su participación en cursos de capacitación de la fundación AVINA y también se está gestionando un proyecto de instalación de placas solares con el gobierno. Adicionalmente, según el sistema de M&E, en total 75 personas (mujeres y hombres) mejoraron la capacidad de comercialización de sus productos.

La lógica de intervención con enfoque local del PC también ha tenido repercusiones en las empresas constructoras, que como RUQUISA<sup>14</sup>, han contratado trabajadores sociales para mejorar su relación con la comunidad, lo cual es una novedad para una empresa privada de ingeniería. Asimismo han contratado albañiles para el desarrollo de otros proyectos gracias a las capacidades adquiridas de la mano de obra local en el marco del PC.

En cuanto a saneamiento, hombres y mujeres capacitados por el PC asumieron la construcción de sus propios sistemas de tratamiento de aguas residuales, demostrando que las comunidades indígenas capacitadas y empoderadas pueden llevar adelante sus propias soluciones. Esta oportunidad también les ha significado mejoras económicas debido a que son ellos mismos los albañiles y ayudantes de albañiles contratados.

**Comunidades como Bisira que han recibido un apoyo sostenido y que a la fecha han logrado niveles de desarrollo importantes, pueden constituirse en polos de desarrollo regional.** El desarrollo de comunidades alejadas y de difícil acceso es muy complejo y países altamente centralizados como Panamá, en donde los recursos y la capacidad institucional es limitada. En este sentido iniciativas de desarrollo endógeno que vinculen soluciones sociales y económicas pueden constituirse en ejemplos a replicar en el país para comunidades indígenas de difícil acceso.

**Otro logro es el proceso de sensibilización y empoderamiento de las comunidades, en donde hay un claro avance en la valoración del "agua segura", de pagar por su acceso, de darle mantenimiento y de vigilar su cuidado.** A nivel social se evidencia un aumento de la confianza, pero también de exigencia de cuentas e información porque las comunidades indígenas de esta región eran reticentes a asistir a reuniones o movilizarse, pero con la evaluación se pudo observar que los niveles de participación social e interés son altos. En el marco del PC se ha

---

<sup>14</sup> Empresa contratista para la construcción de acueducto rural

logrado incluso formar cuadros políticos y candidatos dentro de las comunidades beneficiarias lo cual es muy diciente del nivel de avance social.

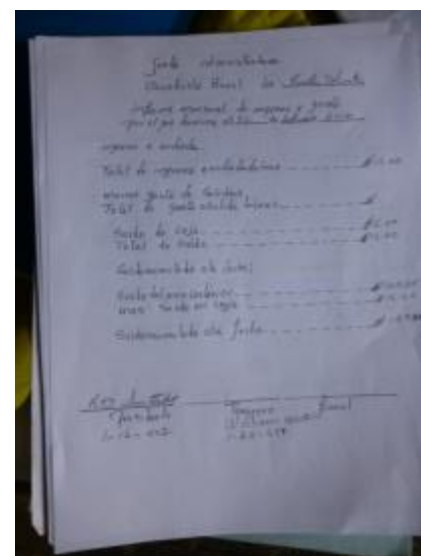
**El PC ha tenido un impacto positivo y ha dejado lecciones aprendidas en la acción articulada de las agencias involucradas.** Como se mencionó en la sección de proceso, el PC ha sido una experiencia exitosa de acción conjunta para el desarrollo y ha aportado conocimiento corporativo a agencias que como OIT, han invitado al punto focal del programa para que presente los logros alcanzados con el PC en otros países como Perú, España, Paraguay, Costa Rica y Colombia.

**El fortalecimiento organizacional de las JAAR un impacto positivo del programa con grandes beneficios para las comunidades focalizadas.** Antes del PC las juntas no tenían personal calificado ni suficiente para darle mantenimiento a los acueductos existentes ni para desarrollar las funciones de la Junta. Casi siempre se disponía únicamente de una persona que hacía las veces de presidente y operario de la junta, con poca capacitación, recursos y motivación para llevar el tema. Gracias al PC hoy existe una estructura organizacional con presidencia, tesorería, secretaría, operarios y vocales, quienes disponen de funciones y responsabilidades asignadas ante la comunidad. Adicionalmente se cuenta con los equipos PSA que son organizaciones de la comunidad que apoyan la gestión de las JAAR y son un espacio de concertación y toma decisiones de manera participativa.

**Trece juntas de agua cuentan con personería jurídica gracias al apoyo del programa conjunto.** Asimismo los niveles de morosidad que antes del programa eran del 80%-90% se redujeron drásticamente al 10%-20% en muy poco tiempo debido al fortalecimiento de las JAAR y el mejoramiento del mantenimiento-acceso al agua. Los niveles de morosidad eran altos debido a las carencias de las juntas como entidad gestoras del agua y saneamiento en las comunidades. En este sentido la falta de capacidad organizacional en una consecuencia de diversos factores como la intermitencia en el servicio, mantenimiento irregular del acueducto, poca sensibilización de la comunidad, falta de capacidades administrativas de la Junta, mal registro de usuarios y de usuarios morosos, mala gestión de cobranza, falta de organización comunitaria y acuerdos de pago, etc.

Ahora con el PC, las JAAR y su personal cuentan con un alto conocimiento técnico, conocimiento contable, manejo de cuentas y libros, elaboración de reportes, lo cual les ha permitido una mayor legitimidad y autoridad ante las comunidades. Asimismo hay intercambio de experiencias entre las JAAR de distintas comunidades y hay acuerdos de subsidio o financiación como por ejemplo el apoyo a la Junta de Siraín Arriba que es débil porque su comunidad es muy pequeña, pero que es estratégica porque está ubicada en la fuente de agua, en ese sentido las juntas de Kankintú y Bisira de manera voluntaria le han dado apoyo técnico y financiero para gestionar sus labores.

**Las juntas no sólo se han fortalecido organizacionalmente sino que se han empoderado de su rol como líderes de agua y saneamiento en las comunidades.** Gracias al PC las JAAR participaron en el diseño de los acueductos y fiscalizaron a las firmas constructoras para retroalimentar el proceso de construcción. Los miembros de las juntas han elaborado sus propios planos de los acueductos, conocen los contratos de las constructoras, tuvieron personal de la comunidad trabajando y capacitándose con las obras, e incluso en algunos



Registros contables de la JAAR en Punta Valiente - 2012

momentos hicieron solicitudes de aclaración y exigencias en cuanto a especificaciones de los diseños. La comunidad de Bisira tuvo acceso a los planos y términos contractuales de su acueducto, y basándose en ellos solicitó el cumplimiento de requisitos técnicos en cuanto a la capacidad de los tanques reservorios y la calidad de los materiales.<sup>15</sup>

**Todas las comunidades consideran a este proyecto como una iniciativa altamente novedosa por su componente participativo, hecho que explica en gran parte el éxito obtenido.** La apropiación hace que las mismas comunidades se responsabilicen por el mantenimiento y el adecuado uso de las obras, lo cual se constituye en un factor de sostenibilidad en el tiempo debido a que la comunidad siente que si estos proyectos fallan es culpa de la comunidad por su responsabilidad en el proceso. En proyectos anteriores donde el donante no consultaba a la comunidad se diseñaban y ejecutaban los proyectos sin participación alguna de los beneficiarios y el resultado eran proyectos con diseños inadecuados que cuando fallaban la comunidad los veía ajenos a su responsabilidad, consideraban que quien los instaló debía responder y la inversión se perdía. Por todo esto, los niveles de participación en el diseño y su construcción, así como el aporte de la contrapartida comunitaria es un hecho sin antecedentes para estas comunidades.

**El programa en el desarrollo de sus actividades ha fortalecido también el tejido social de las comunidades intervenidas.** Adicional a las JAAR y los equipos PSA, el programa ha promovido la creación de las UCD (Unidad de Coordinación técnica Distrital) y UCTR (Unidad de Coordinación Técnica Regional). Estas unidades tienen participación de autoridades tradicionales – locales y también de la comunidad, por lo que se consideran como un espacio muy importante para la buena gestión del sector.

**A nivel poblacional uno de los impactos destacables ha sido el empoderamiento de las mujeres y la efectiva implementación del enfoque de género en comunidades indígenas.** El impacto sobre las mujeres y sus condiciones de vida diferenciadas es un logro destacable porque el enfoque de género es un proceso complejo en comunidades indígenas tradicionalmente patriarcales. Si las capacitaciones y proceso de sensibilización se hacen de manera errónea puede generarse efectos negativos para las mujeres; en este caso se lograron resultados destacables a partir de la implementación de capacitaciones efectivas y procesos muy sencillos de sensibilización tanto a hombres como mujeres. El enfoque de género tuvo una aproximación de mensajes positivos sobre el rol de las mujeres y el valor de su participación, en lugar de discursos técnicos sobre la reivindicación de derechos de las mujeres.

**El PC ha logrado que las mujeres se concienticen que tienen los mismos derechos de los hombres y que tengan el valor para expresar sus opiniones.** El PC se identificó que el desbalance existente en cuanto a participación de hombres y mujeres no obedecía a razones estructurales sino a factores simples como la falta de conocimiento de derechos o timidez de hablar en público por la falta de costumbre. Con el apoyo del PC y al ir perdiendo la timidez las mujeres hablaron con sus esposos y los han convencido de que su participación es importante sin ir en detrimento de la unidad familiar. Ellas también fueron capacitadas por el PC en temas relativos al agua y saneamiento, y como participan en las reuniones de estos temas, los hombres valoran sus aportes, las tienen en cuenta y las han elegido en cargos directivos de las JAAR. En total hay 25 mujeres que con el apoyo del PC ejercen cargo dentro de las directivas de las JAAR.

---

<sup>15</sup> Esta solicitud la hicieron con carta directa al PC como muestra de su conocimiento y empoderamiento.

**La organización y participación de las mujeres es un logro destacable por la naturaleza étnica de las comunidades, donde tradicionalmente no hay protagonismo de la mujer en asuntos sociales.** El PC ha capacitado grupos de mujeres con gran éxito por sensibilizarlas sobre sus capacidades, derechos y sobre todo en aspectos de liderazgo. Esto lo ha hecho a partir de capacitación en talleres teóricos, pero también de un acompañamiento permanente en donde la promotora las capacita en la práctica con reuniones y también llevándolas a hablar sobre sus aprendizajes en otras comunidades, en reuniones de su propia comunidad, con sus familias, etc. El acompañamiento permanente fue un factor de éxito clave en el enfoque de género del PC y durante la evaluación, hubo testimonios públicos de hombres manifestando su participación en las labores domésticas como un apoyo muy importante y honorable para la familia y sus esposas.<sup>16</sup>

**El enfoque de género no sólo ha brindado condiciones equitativas entre hombres y mujeres sino que ha favorecido a las juntas de agua por los insumos de las mujeres.** Las mujeres tienen amplio conocimiento de la problemática y motivación porque tradicionalmente son las encargadas de recoger el agua, hacer aseo, lavar la ropa en el río, cocinar, velar por los niños cuando se enferman por la calidad del agua, etc. Ahora las mujeres ocupan cargos directivos en la gran mayoría de Juntas y en este sentido la equidad de género ha permitido ir más allá del simple enfoque participativo, para lograr resultados positivos en el sector de agua. En total hubo 80 mujeres capacitadas en el tema de derechos humanos, liderazgo y A&S que están ejerciendo liderazgo en sus comunidades y en otras comunidades vecinas.

**El PC ha se constituyó en un apoyo clave en la legitimación de las autoridades tradicionales de la comarca.** A pesar de que la ley 40 reconoce a las JAAR como la autoridad local frente al A&S, el PC dio apoyo a las autoridades tradicionales dándoles preponderancia en el esquema de gobernanza del mismo, brindándoles voz y voto en la Unidad de Coordinación Regional, así como presencia en las reuniones de comité, recursos para su movilización e interacción con las comunidades y también se gestionaron acuerdos con autoridades locales para proveerles un espacio físico. También hay que destacar que el esquema de gobernanza en la comarca es complejo porque existe un Consejo Comarcal, un cacique general, caciques regionales y locales, así como un Gobernador, alcaldes y representantes. Adicional a esta complejidad al inicio del PC hubo algunas dificultades por unas elecciones donde se desconocían los resultados por parte de algunas comunidades, lo cual generó un problema de gobernabilidad donde el PC quedó en el medio al tener que reconocer al candidato legalmente posesionado pero también al legítimamente valorado por la comunidad. En este sentido el PC supo manejar muy bien la situación y ha sabido entender el esquema y valorar el rol de las autoridades tradicionales balanceando el poder en el sector de A&S entre las diferentes partes.



Fosa cavada para el filtro de saneamiento - Bisira 2012

<sup>16</sup> Las mujeres participaron y se capacitaron también como albañiles y ayudantes de albañil para la construcción de los sistemas de fosas sépticas en Cerro Ñeque y Bisira. En los equipos PSA participan en las inspecciones de evaluación de riesgos de sus sistemas y participan en las reuniones comunitarias al momento de tomar decisiones. Ejemplo. Las mujeres de Pomankiary evaluaron un problema en su fuente de captación y tomaron la decisión de reparar el daño identificado e informarlo a la Coordinación del PC para contactar al Contratista.

**El programa también presentó logros importantes con los jóvenes de las comunidades.** Localmente se vincularon 20 jóvenes de la comunidad y se capacitaron 14, que voluntariamente trabajaron en la construcción de los SFS con filtro de arena, incrementando la mano de obra calificada en la comunidad y asumir la construcción de sus propios sistemas sanitarios.

Otro logro adicional a la capacitación y vinculación de jóvenes es el apoyo a su fortalecimiento organizacional y su participación. Esto es destacable si se tiene en cuenta que en estas comunidades el liderazgo se da por la edad y usualmente los jóvenes tienen muy poco protagonismo. Los jóvenes recibieron apoyo de OIT y UNICEF, de manera articulada y con metodologías novedosas y pedagógicas que involucran elementos atractivos para ellos como videos, multimedia y lúdica.

Económicamente se han logrado algunos procesos de emprendimiento con avances importantes como la creación de grupos de jóvenes empresarios, redes de pequeños negocios y una asociación de profesionales Ngabes. Se logró la vinculación de estos jóvenes empresarios con Programas de apoyo al emprendimiento indígena de Panamá (IMEIP) que ayudan a la construcción de planes de negocio y proveen un pequeño fondo de capital semilla, y por su parte los jóvenes han ido desarrollando iniciativas propias de venta de pan, alimentos, asesorías, mantenimientos, reparaciones, entre otras.

**En términos de la sostenibilidad de todos estos resultados y logros, el PC desde su diseño procuró la continuidad de sus iniciativas y resultados en el tiempo.** Muchos factores de sostenibilidad han sido tenidos en cuenta por el PC, algunos aspectos técnicos como el hecho de que los diseños de los acueductos sean por gravedad, facilitando el mantenimiento y la economía. Las comunidades, los equipos PSA y las JAAR han sido capacitadas apropiadamente en el mantenimiento y muchas de ellas ya cuentan con fondos propios para su administración. Hay una gran apropiación local con mano de obra comunitaria capacitada y se han creado las UCD y UCTR<sup>17</sup> y se desarrollaron los planes municipales para contar con estrategias locales a financiar por las municipalidades. La comunidad y distintos grupos poblacionales están empoderados y hay involucramiento de autoridades locales y tradicionales así como una gestión de alianzas inter institucionales que hacen prever una sostenibilidad en el futuro.

---

<sup>17</sup> UCD (Unidad de Coordinación técnica Distrital) y UCTR (Unidad de Coordinación Técnica Regional)



### 3. Lecciones aprendidas

- La principal lección aprendida a partir del programa conjunto es que la sostenibilidad de los proyectos de agua y saneamiento en comunidades indígenas alejadas o de difícil acceso, está fundamentada en los niveles de participación y apropiamiento por parte de la misma comunidad (de inicio a fin).
- El involucramiento de todas las fuerzas vivas es vital para que el diseño y la implementación de los proyectos tengan mayor impacto, debido a una mejor retroalimentación desde diferentes puntos de vista. La participación de diferentes grupos genera mayor integración comunitaria, eficiencia, dinamismo y tejido social.
- Al inicio de los proyectos la consulta y comunicación constante con las comunidades es vital para comunicar el alcance, los compromisos de las partes, los roles o responsabilidades Y las expectativas. Es muy importante para la fase de diseño se cuente con el tiempo suficiente para involucrar a todas las partes.
- La vinculación de mano de obra local no sólo genera mayor empoderamiento comunitario y sostenibilidad de las obras, sino que los proyectos con mano de obra local abaratan los costos de contratación de personal entre un 50%-60%
- Los procesos de capacitación deben ser continuos con promotores locales en comunidades indígenas alejadas. La capacitación debe ser práctica y no tanto teórica, se debe “aprender haciendo”.
- Hay que evitar la politización de los proyectos para que no existan intereses particulares de políticos que afecten la contratación y desarrollo de las obras.
- Los contratos con empresas deben incluir clausulas de consulta previa y aprobación a satisfacción de las comunidades, para garantizar la calidad y pertinencia de las obras.
- En zonas alejadas la única posibilidad de fiscalizar el desarrollo de los proyectos es la participación directa de la comunidad, debido a que la capacidad institucional es limitada.
- El rol y las capacidades en la coordinación son fundamentales para el éxito del programa. Es muy importante que el perfil de coordinador(a) incluya capacidad técnica, compromiso, carisma, confianza, y empatía con la comunidad, transparencia y alta disposición de desplazamiento para una mayor presencia en terreno.
- Antes de iniciar los programas es muy importante definir los factores de éxito y medirlos en una línea de base que se calcule al inicio del programa y posteriormente. Estos factores pueden incluir aspectos de salud pero también aspectos sociales cualitativos como participación comunitaria, empoderamiento de mujeres,



Otros proyectos de A&S fallidos por falta de empoderamiento comunitario y sostenibilidad - Bisira

fortalecimiento organizacional de JAAR – PSA, vinculación de grupos poblacionales y autoridades tradicionales y locales. Todo esto para comparar la situación inicial y final.

## **4. Conclusiones**

A nivel general el evaluador concluye que este programa se constituye en una referencia exitosa en términos de diseño, articulación de agencias SNU e instituciones, empoderamiento comunitario, y trabajo efectivo con comunidades indígenas alejadas.

### **Nivel de Diseño**

1. El diseño y estrategia de este programa conjunto fueron pertinentes con sus actividades, productos y resultados, al considerarse como una prioridad tanto para las comunidades, autoridades locales y el Gobierno Nacional, en este sentido el diseño del Programa Conjunto responde a las necesidades identificadas en los niveles regionales y locales.
2. El diseño también fue apropiado por ser sencillo, claro y práctico con un enfoque integral que incluyó soluciones físicas de agua y saneamiento, así como el empoderamiento comunitario alrededor de los proyectos.
3. La programación conjunta fue la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo identificados debido a la claridad de roles, articulación de esfuerzos en torno a la comunidad y también por el valor agregado de las agencias e instituciones involucradas.
4. El diseño del programa fue adecuado debido a que fue aterrizado a la situación local por el nivel de consulta con autoridades locales y por la alta participación comunitaria. Asimismo el programa conjunto aprovechó las lecciones aprendidas en cuanto a participación y apertura de otras ventanas en Panamá.
5. El programa se constituye en una experiencia exitosa de gobernabilidad por facilitar el diálogo directo entre los ciudadanos, las autoridades locales, regionales y nacionales y también con las agencias de la ONU involucradas. Desde el diseño se crearon canales de comunicación y espacios de gobernanza para tales fines.
6. El alcance del PC en términos de cobertura tuvo un desfase en el número de comunidades a beneficiar, al pasar de 76 a 28 y finalmente a 9, sin embargo el total de población cubierta es aproximadamente del 50% al inicialmente previsto. Este desfase es debido a fallas de cálculo por los topes de costo establecidos por persona y familia, y también por el alza en los costos de materiales, gasolina, transporte que afecta el desarrollo de un proyecto focalizado en regiones de acceso remoto.

### **Nivel de Proceso**

7. El programa conjunto y su modelo de gestión comprendido por recursos, estructura, canales y espacios de toma de decisión, fueron eficientes por su carácter descentralizado y por el nivel de coordinación evidenciado. El programa tuvo un nivel de ejecución satisfactorio y se constituye en ejemplo de eficiencia por la coordinación agencial registrada donde el rol de la coordinadora fue muy importante para facilitar la articulación de actividades entre agencias a nivel nacional y sobre todo a nivel local.

8. A pesar de que el PC requirió una extensión sin costo, la ejecución financiera fue satisfactoria teniendo en cuenta que los períodos de 3 años son muy ambiciosos para procesos de desarrollo y gobernanza. Adicionalmente el PC logró apalancar recursos en diferentes niveles para apoyar las iniciativas promovidas.
9. El programa conjunto se constituye en una experiencia exitosa de articulación de las agencias de Naciones Unidas debido a la claridad de los roles y el establecimiento de acuerdos sobre los objetivos comunes. La articulación agencial condujo a una intervención integral con la vinculación de distintas perspectivas en donde hubo un aprendizaje mutuo por parte de las agencias e instituciones vinculadas. En este sentido el programa hizo una contribución importante al logro de los objetivos de “Una ONU” a Nivel nacional y ha dejado lecciones aprendidas en la acción articulada de las agencias involucradas.
10. Durante el proceso de implementación, la población objetivo y los participantes se apropiaron del programa asumiendo un papel activo y la participación de diferentes grupos meta fue vital para el éxito del PC por generar tejido social alrededor y vincular distintas perspectivas de manera integral. Todas las comunidades consideran a este proyecto como una iniciativa altamente novedosa por su componente participativo, hecho que explica en gran parte el éxito obtenido.

## **Nivel de Resultados**

11. El programa conjunto fue exitoso en el logro de resultados y productos previstos, aportando soluciones de agua y saneamiento a un número destacable de familias en la comarca Ngabe-Bugle. Éstos resultados se constituyen en un aporte al logro de los objetivos de desarrollo del milenio a nivel local y al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática.
12. El programa conjunto tuvo impactos positivos en el mejoramiento de la salud de las comunidades focalizadas por la sensible reducción de enfermedades y niveles de mortalidad. Los datos demuestran el inmediato del programa conjunto en las condiciones de salud de las familias como consecuencia del consumo de agua segura.
13. El incremento del acceso al agua y saneamiento en términos de cobertura también ha sido un logro destacable del programa y es importante destacar que adicional a los niveles de cobertura, los productos y obras desarrolladas por el PC son de alta calidad.
14. La implementación de los proyectos de infraestructura en agua y saneamiento ha mejorado sensiblemente los niveles de calidad de vida de las comunidades meta sobre todo para mujeres, niños, niñas y adultos mayores.
15. El programa conjunto promovió el emprendimiento social favoreciendo el desarrollo económico de familias, organizaciones y comunidades, hasta el punto que comunidades como Bisira han logrado niveles de desarrollo importantes y pueden constituirse en polos de desarrollo regional.

16. El fortalecimiento organizacional de las JAAR un impacto positivo del programa con grandes beneficios para las comunidades focalizadas. Las juntas no sólo se han fortalecido organizacionalmente sino que se han empoderado de su rol como líderes de agua y saneamiento en las comunidades.
17. El programa en el desarrollo de sus actividades ha fortalecido también el tejido social de las comunidades intervenidas. A nivel poblacional uno de los impactos destacables ha sido el empoderamiento de las mujeres y la efectiva implementación del enfoque de género en comunidades indígenas. La organización y participación de las mujeres es un logro destacable por la naturaleza étnica de las comunidades donde tradicionalmente no había protagonismo de la mujer en asuntos sociales.
18. Adicionalmente el PC ha se constituyó en un apoyo clave en la legitimación de las autoridades tradicionales de la comarca y también presentó logros importantes con la vinculación de los jóvenes de las comunidades.
19. Otro logro es el proceso de sensibilización y empoderamiento de las comunidades, en donde hay un claro avance en la valoración del “agua segura”, de pagar por su acceso, de darle mantenimiento a los sistemas y de vigilar su cuidado.
20. La sostenibilidad de los resultados del Programa es alta en términos económicos, técnicos, políticos y sociales.

## **5. Recomendaciones**

La principal recomendación de la evaluación es la efectiva recopilación y difusión de los logros alcanzados por el PC, para visibilizar, transferir y replicar las buenas prácticas. Para esto se recomienda sistematizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas del PC con recursos de AECID y el BID en el marco del Fondo del Agua.

El PC puede aprovechar la oportunidad de que AECID dispone de recursos de preinversión y que la OPS contará también con unos recursos de dicho fondo que podrían invertirse en parte para gestionar la sistematización e identificación de lecciones aprendidas del PC. Al inicio del programa de Agua financiado por AECID también se puede recibir apoyo de la OCR y la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional PNUD que está ubicada en Panamá.

Dicha sistematización podría hacerse sobre las lecciones aprendidas en cuanto a: desarrollo de proyectos efectivos con comunidades indígenas en Panamá, logro de resultados de desarrollo en comunidades remotas o de difícil acceso, importancia de la participación comunitaria en proyectos sociales, buenas prácticas en articulación de agencias de ONU, casos exitosos de empoderamiento de mujeres, entre otros.

Es muy importante que el programa conjunto sugiera a la AECID el fortalecimiento de la comunidad Sirain Arriba por su valor estratégico para el programa de agua, por ser la fuente para los acueductos y también por evitar la frustración de dicha comunidad con la cual el proceso de negociación y vinculación al PC fue muy complejo.

Se recomienda que en el nuevo programa de agua financiado por la AECID se vincule a la coordinadora del programa conjunto debido a su conocimiento técnico, su experiencia en el terreno, los niveles de confianza por parte de la comunidad y la reducción de la curva de aprendizaje.

Se recomienda también que el programa financiado por AECID cuente con una coordinación de tiempo completo y con una alta presencia en la comarca para lograr un cubrimiento efectivo en las comunidades que quedaron pendientes por focalizar en el programa conjunto. La cobertura de los programas y las complejidades experimentadas durante programa conjunto requieren una dedicación del 100% con un equipo coordinador que se desplace permanentemente al terreno.

El año 2013 presenta una oportunidad muy grande para hacer acuerdos con candidatos electorales y suscribir compromisos en los planes de inversión municipal. En este sentido se recomienda que el nuevo programa se acerque a candidatos y alcaldes para recibir su apoyo en el desarrollo de los proyectos comunitarios y en la sostenibilidad de las iniciativas.

Se recomienda que antes del cierre administrativo del programa conjunto se haga una visita a las comunidades para presentarles de manera pedagógica los principales hallazgos y conclusiones de la evaluación, a manera de síntesis, de las buenas prácticas que las comunidades en la comarca deben mantener en el tiempo para ejecutar proyectos de desarrollo. Asimismo puede aprovecharse la visita para compartir los planes municipales que se desarrollaron en el marco de programa conjunto.

## **Anexos**

### **Documentos consultados**

- Documentos marcos de diseño del PC
- Planificación y prevención de necesidades de agua potable
- Guía de Saneamiento e Higiene Escolar
- Manuales para capacitación a las Juntas Administradoras de Agua (JAAR)
- Programa Educativo sobre enfermedades de transmisión hídricas y saneamiento
- Material didáctico lavado de manos
- Plan de Manejo Socio Ambiental de la Microcuenca del Rio Siraín
- Marco de Resultados del Programa Conjunto con Información Financiera: 31 de diciembre de 2011
- Informes de Avances del PC de Gobernanza
  - Informe No. 1: julio – diciembre de 2009
  - Informe No. 2: enero – junio de 2010
  - Informe No. 3: julio – diciembre de 2010
  - Informe No. 4: enero – junio de 2011
  - Informe No. 5: julio – diciembre de 2011
- Estrategia de Comunicación: Programa Conjunto “Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e indígenas excluidas” Programa F-ODM Agua Segura y Saneamiento
  - Cronograma de actividades del programa conjunto 2010. Estrategia de Comunicaciones
- Planes de Seguridad del Agua (PSA) con base en la Guía de calidad de Agua de la OMS
- Documento Línea Basal y Monitoreo
- Metodología de Abordaje del PC
- Video del proceso de desarrollo de los planes de seguridad de agua en comunidades de la Comarca Ngäbé Bugle: [http://www.youtube.com/watch?v=t\\_-J9VZI-pg](http://www.youtube.com/watch?v=t_-J9VZI-pg)
- Modelo de demostración de gobernanza democrática por Emilio Ramírez Pinto y Clara Vargas, de OPS/OMS, 2 de diciembre de 2011.

### **Listados de personas consultadas**

(Ver anexo en documento aparte)

### **Presentación de la evaluación hecha ante AECID, BID, MEF, MINSA, OPS, UNICEF, OIT, UCR, PROINTEC**

(Ver anexo en documento aparte)

## Matriz de evaluación

### Matriz de evaluación

| Criterios y preguntas de evaluación  | Asuntos clave   | Fuentes de información  |
|--|---|---|
| <b>Nivel de diseño</b>   |   |   |
| <b>Pertinencia:</b> El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los <b>Objetivos de Desarrollo del Milenio</b>   |   |   |
| a) ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?   | Alineación de objetivos<br>Nivel de participación<br>Proceso de formulación                                 | Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, MINSA                |
| b) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?   |   |   |
| c) ¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).   | Articulación PC<br>Estructura de gobernanza PC<br>Esquemas de M&E   |   |
| d) ¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?   | Coherencia<br>Pertinencia<br>Alcance del diseño   |   |
| e) ¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?  |   |   |
| f) ¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el programa conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?  | Fortalecimiento organizacional<br>Fortalecimiento institucional<br>Generación de espacios<br>Gobernabilidad |   |
| g) ¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?   | Articulación PC<br>Estructura de gobernanza PC<br>Esquemas de M&E   |   |
| h) ¿Hasta qué punto utilizó el programa conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.) | Capacidades de visibilización y comunicación  |   |
| i) En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?   | Alineación de objetivos<br>Nivel de participación   |   |
| <b>Nivel de proceso</b>  |   |   |
| <b>Eficiencia:</b> El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.   |   |   |
| a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?   | Análisis de costo eficiencia<br>Articulación PC<br>Estructura de gobernanza PC                              | Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, MINSA, beneficiarios |



|  |  |  |
|--|--|--|
| b) ¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?   |  | MINSAs, Beneficiarios, grupos locales                                |
| c) ¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del programa conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"? |  | Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, MINSAs                |
| d) ¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?  |  | Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, MINSAs, beneficiarios |
| e) ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?  | Buenas prácticas de articulación<br>Lecciones aprendidas | Agencias ONU   |
| f) ¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.   | Niveles de ejecución<br>Capacidad/retos administrativos  | Documentos clave   |
| g) ¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?   |  | Documentos clave, socios del PC, Agencias ONU, MINSAs                |
| h) ¿En qué medida y de qué forma repercutió el examen de mitad de período en el programa conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el programa conjunto el plan de mejora?  | Análisis del plan de mejora y recomendaciones            | Documentos clave   |

### Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo

|   |  |  |
|---|--|--|
| a) ¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso? | Apropiación<br>Empoderamiento<br>Participación en el proceso | Beneficiarios, grupos locales, autoridades |
| b) ¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?  | Análisis costo eficiencia                                    | Agencias ONU, MINSAs                       |

### Nivel de resultados

#### Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.

|  |   |                                    |
|--|---|------------------------------------|
| a) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados). | Logro de resultados y metas                     | Agencias ONU, MINSAs               |
| b) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto:  |   |                                    |
| 1. Al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?  | Contribución cualitativa a ODM                  | Beneficiarios, autoridades, MINSAs |
| 2. Al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?  | Logro de resultados y metas                     | Agencias ONU, MINSAs               |
| 3. Al mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del programa conjunto)?   | Articulación<br>Generación de sinergias         | Agencias ONU, MINSAs               |
| 4. Al logro de los objetivos de "Una ONU" a nivel nacional?  |   |                                    |
| c) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?  |   |                                    |
| d) ¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?   | Efectos cualitativos<br>Cambios en la población | Beneficiarios, autoridades, MINSAs |

|   |  |   |
|---|--|---|
| e) ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.  | Gestión del conocimiento<br>Buenas prácticas<br>Lecciones aprendidas | Beneficiarios,<br>autoridades, MINSA,<br>agencias ONU |
| f) ¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto según el género, la raza, el grupo étnico, o el entorno rural o urbano de la población beneficiaria, y en qué medida?  | Enfoque diferenciado y ajustado a condiciones locales                | Beneficiarios   |
| g) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)? | Logro de resultados y metas  | Agencias ONU, MINSA                                   |
| h) ¿En qué medida ayudó el programa conjunto a intensificar el diálogo de los interesados/ciudadanos y/o su participación en las esferas de políticas y de desarrollo fundamentales?  | Apropiación<br>Empoderamiento<br>Participación en el proceso         | Beneficiarios,<br>autoridades, MINSA,<br>agencias ONU |
| i) ¿En qué medida y de que forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados esperados?   | Plan de mejora<br>Análisis de las recomendaciones                    |   |
| <b>Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.</b>  |  |   |
| a) ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?  | Apropiación institucional  | MINSA   |
| b) A nivel local y nacional:  |  |   |
| 1. ¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa   | Apropiación<br>Empoderamiento<br>Participación en el proceso         | Beneficiarios, grupos locales, autoridades            |
| 2. ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?   | Transferencia de capacidades a nivel nacional y local                |   |
| 3. ¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?  |  | MINSA, grupos locales                                 |
| 4. ¿Tuvieron los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?  | Capacidad institucional  | MINSA   |
| c) ¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?   |  |   |
| d) ¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?   | Apropiación<br>Empoderamiento<br>Participación en el proceso         | Beneficiarios, grupos locales, MINSA                  |