

## **Panamá**

### **Evaluación Intermedia**

**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 indígenas excluidas”**

**Autor:** Oscar Huertas Díaz, consultor del F-ODM

## **Prólogo**

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

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

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

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

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

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

**Informe Final para la evaluación intermedia**

**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**



Comunidad de Cerro Ñeque-Comarca Ngobe-Bugle, junio 2011

**Consultor: Oscar Huertas Díaz**

***Julio de 2011***

## **Contenido**

Agradecimientos .....	3
Descargo de responsabilidad .....	3
Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	9
a. Contexto, objetivos y metodología .....	9
b. Objetivo de la evaluación.....	10
c. Metodología aplicada.....	10
d. Limitaciones y observaciones de la evaluación .....	12
1. Descripción del Programa Conjunto.....	12
2. Nivel de análisis: criterios y preguntas de evaluación.....	14
Nivel de Diseño .....	14
Nivel de Proceso.....	16
Nivel de Resultados .....	22
3. Conclusiones.....	27
4. Recomendaciones .....	29
Anexos .....	31

### ***Agradecimientos***

Este informe fue escrito por el consultor independiente Oscar Huertas a quien le gustaría agradecer a todas las personas que dieron 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 6 comunidades, que generosamente aportaron su tiempo, experiencia y puntos de vista. También quisiera agradecer al personal del Secretariado FODM, por proporcionar la información pertinente, por su orientación y apoyo.

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

Esta evaluación es financiada y orientada por Secretariado del Fondo ODM. Las opiniones expresadas en este informe son las del consultor externo y en ningún caso debe considerarse que representan las del Secretariado. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

### **Resumen ejecutivo**

El Programa Conjunto Gobernabilidad Económica en Agua y Saneamiento “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 tiene una duración de 3 años (2009- 2012), y cuenta con un Presupuesto de US \$4.500.000. La intervención está enfocada a la Comarca Ngöbe Bugle en dos distritos específicamente: Kankintú y Kusapín priorizando pueblos indígenas alejados.

En Panamá las poblaciones rurales y en especial en las comarcas indígenas muestran una realidad de desarrollo humano 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, lo cual 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 representa un 65% de los pueblos indígenas del país, donde 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 que explican parcialmente la escasez de servicios básicos en estas áreas geográficas incluyen la dispersión poblacional, su movilidad y ubicación en áreas remotas y de difícil acceso, particularmente en los distritos donde sólo es posible llegar caminando, por vía marítima o fluvial.

3 agencias de SNU participan en el PC: OIT, OPS-OMS y UNICEF con responsabilidades particulares según el resultado del Programa. Las instituciones del sector público central involucradas son el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud como institución líder, así mismo se vincula a la Gobernación y los distritos de Kankintú y Kusapín. La sociedad civil se involucra a través de las Juntas Administradoras de Agua y los equipos de Planes de Seguridad del Agua - PSA.

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. Específicamente el PC busca alcanzar dos resultados principales: 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, y resultado 2 - fortalecimiento de la sostenibilidad del recurso hídrico mediante acciones locales e institucionales (proyectos).

El Secretariado del Fondo ODM ha encargado al consultor independiente Oscar Huertas para llevar a cabo la evaluación de medio término del Programa Conjunto. La evaluación fue desarrollada a cabalidad en junio de 2011 atendiendo a los Términos de Referencia donde se estipuló que se como criterios de evaluación el diseño, proceso y resultados del programa, así como los hallazgos principales y una serie de recomendaciones prácticas para el desarrollo del PC en su segunda fase.

En general el PC y su diseño son relevantes porque se trata de superar uno de los temas más importantes para el Gobierno y las comunidades afectadas en el país por el déficit en cobertura y calidad del A&S. Todas las comunidades han planteado al agua como su prioridad número uno, adicionalmente la falta de organización, capacitación y participación son los factores asociados a la problemática del agua y saneamiento. En el diseño del Programa la conceptualización del problema y sus causas están bien definidas, las cuales se pretende abordar con una estrategia sencilla, clara y práctica donde se incluyen proyectos y acueductos de corto plazo en 9 comunidades con sensibilización a la comunidad y capacitación a la Juntas Administradoras de Acueducto Rural - JAAR. Asimismo el consultor identifica como un acierto el hecho de que en el PC se incluyeran pocas agencias de NU e instituciones públicas, basándose en su experiencia y valor agregado para la iniciativa, lo cual permitió una mejor gerencia del PC, mayor eficiencia, logro de resultados y maniobrabilidad.

Sin embargo, en términos de diseño el evaluador identificó como un desafío el hecho de que se dejara para el tercer año el grueso de actividades en temas de saneamiento; el tema de agua debe ir de la mano de la capacitación, sensibilización y generación de soluciones en saneamiento para reducir problemas de salud, higiene y contaminación.<sup>1</sup>

Otra dificultad que se encontró en cuanto al diseño fue el alcance del PC en términos de cobertura a las comunidades; por el alza en los costos de gasolina y materiales, así como un error de cálculo en los topes presupuestales por familia y por persona, el PC no llegó a beneficiar las 76 comunidades que se seleccionaron inicialmente sino a 10. Es importante destacar que estas 9 comunidades representan el 50% de la población inicialmente focalizada, así que el impacto neto no es tan grande. También es importante anotar que el PC aún no ha comunicado debidamente a las comunidades y autoridades locales la reducción en la cobertura y la exclusión de algunas comunidades en esta fase, hecho que requiere un acercamiento con estas comunidades y asegurar su cobertura con próximas intervenciones como la de AECID-BID.

El Programa conjunto desde su diseño buscó la complementariedad con otras iniciativas al vincularse a iniciativas precedentes desarrolladas por la autoridad nacional MINSA, a través de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillados Sanitarios y su proyecto de Agua y Saneamiento en Panamá (PASAP), financiado por medio de préstamo con el Banco Mundial. También se ha tenido acercamientos con el BID y AECID.

La estrategia de intervención es completamente adaptada al contexto político y socio cultural de las zonas de intervención; su pertinencia, focalización y priorización fue concertada con las autoridades locales, desde el diseño se comprende y fortalece el complejo esquema de autoridades tradicionales y de gobernanza local, se involucra mano de obra local, se incluyen cláusulas de participación comunitaria en los contratos y cabe destacar que este es de los PC que invierte la gran mayoría de recursos en lo local. El PC es considerado en todas las regiones como el primer programa que incluye a las comunidades y operativamente trabaja con promotores locales permanentes que pertenecen a la comunidad, son del pueblo Ngobe, con un avanzado nivel académico, lo que le permite al PC una mayor comprensión del contexto socio cultural, legitimidad y confianza entre la comunidad, alto compromiso por parte de los promotores en terreno y una mayor facilidad de interacción con los beneficiarios.

En términos generales la apropiación del PC es muy satisfactoria teniendo en cuenta que el PC fue diseñado en el período gubernamental anterior e implementado por el nuevo gobierno,

---

<sup>1</sup> En comunidades como Bahía Azul el problema de basuras es crítico

donde las directivas del MINSA consideran al PC como un programa propio de la actual administración. A este respecto es muy importante formalizar acuerdos con el MINSA para que se invierta en una estructura de personal local que le de continuidad y apoyo a las iniciativas impulsadas en el marco del PC. A nivel local los niveles de apropiación también son evidentes por parte de la comunidad, las JAAR y los equipos PSA, así como las autoridades locales. La población objetivo y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo, hay replicación de actividades (p.e. mujeres replican en otras comunidades los conocimientos adquiridos), hay cambios en el lenguaje, sensibilización, empoderamiento, mayor organización comunitaria y una muy buena valoración de los resultados alcanzados. También es importante la participación de grupos meta clave como son Médicos, Mujeres, Jóvenes, JAAR-PSA y las autoridades locales-tradicionales, entre otros.

El evaluador encontró que en términos de eficiencia el PC presenta un desempeño satisfactorio, teniendo en cuenta los retrasos iniciales en la ejecución normales en todo PC. Esta eficiencia se debe principalmente a que la institución pública líder (MINSA) mantiene una relación de trabajo de muchos años con la agencia líder OPS, contando con canales de comunicación establecidos, experiencia y conocimiento de procesos administrativos mutuos. Asimismo, la simplicidad del trabajo interagencial y su articulación, genera agilidad, y los procesos administrativos son rápidos, donde se destaca la celeridad de los desembolsos de la agencia OIT que a pesar de ser no residente, ha demostrado un buen desempeño.

El PC es considerado una buena práctica de coordinación en lo nacional y sobre todo en lo local, donde las agencias trabajan de manera conjunta, no se han dado duplicaciones de esfuerzos sino que por el contrario hay planeación articulada de actividades, optimización de agendas de trabajo, aprendizaje mutuo, comunicación constante y un claro enfoque conjunto que prioriza los intereses de las comunidades sobre los agenciales-institucionales. Algunos factores que han incidido en esta buena coordinación han sido el rol de la agencia líder, el rol de la coordinadora del PC, la disposición de todas las partes, la participación de todas las agencias en los planes y en las actividades de las otras. Para la articulación en terreno están los promotores locales agenciales con un alto compromiso de trabajo por sus comunidades, con cláusulas de articulación en ToR para su trabajo con los promotores de otras agencias. El último paso que falta por realizar es el de llegar a una planeación local única.

El PC demuestra una buena movilización de recursos en varios niveles; hay “aporte” o “participación comunitaria” que incluye mano de obra local y materiales, asimismo todas las comunidades han acordado incrementar la cuota de pago a las Juntas Administradoras - JAAR para la sostenibilidad de los proyectos. Las autoridades locales también han aportado insumos para transporte, logística. A nivel de cooperación se han hecho avances con otras agencias y se espera el apalancamiento de recursos por parte de AECID – BID en el tercer año. Cabe anotar que falta la formalización de un apoyo por parte del Gobierno nacional para acceder a recursos financieros y/o humanos que den soporte a las iniciativas apoyadas.

A pesar del poco tiempo transcurrido en la ejecución del programa, a la fecha se evidencian importantes resultados al mejorar las condiciones de la población en distintos aspectos. Con el PC se ha dado una drástica reducción de la morosidad en los pagos de cuotas por parte de las familias a las JAAR, se ha mejorado el mantenimiento de los sistemas con un mayor acceso al agua de manera más constante, se han reducido las enfermedades, se ha incrementado y cualificado la participación de las mujeres, se han fortalecido las JAAR al pasar de sólo contar con un operador sin funciones o responsabilidades claras a estructuras directivas específicas, funciones y capacitación de calidad.

La principal recomendación del evaluador es que ante los logros evidenciados, hay que



consolidar los resultados alcanzados hasta el momento, visibilizarlos más, recopilar y transferir las buenas prácticas y los casos exitosos en el marco de una estrategia de salida que permita dar sostenibilidad y replicabilidad a los procesos apoyados. Se trata de un PC con gran éxito que debe buscar los mecanismos para su replicación en Panamá y el Sistema de Naciones Unidas-SNU.

1. Desarrollar la estrategia de salida del PC que involucre nuevas alianzas institucionales, compromisos, elaboración participativa de los planes municipales del agua, acompañamiento a las autoridades locales para el acceso a los fondos del Ministerio de Gobierno y el MEF (para inversión en obras) y un plan único local PC.
  - a. En cuanto a las nuevas alianzas institucionales es importante formalizar la alianza con AECID y BID en el marco del Fondo del Agua para (i) dar continuidad a las iniciativas apoyadas por el PC, (ii) cubrir las comunidades no abarcadas por el PC y (iii) sistematizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas del PC.
    - i. Para esto el PC debe (i) hacer un cálculo actualizado y realista de los costos de construcción y transporte en la región, (ii) aprovechar la oportunidad de que AECID puede invertir recursos de preinversión en asuntos de sistematización, identificación de lecciones aprendidas y gestión del conocimiento durante el tercer año del PC (iii) apoyarse en la Unidad de Gestión del Conocimiento del centro regional PNUD en Panamá, y (iv) transferir las lecciones identificadas al Secretariado FODM y el SNU en general
  - b. El PC debe acercarse a la ANAM para generar una alianza en temas ambientales y de saneamiento,<sup>2</sup> asimismo con la Dirección de Asuntos Indígenas del MINSa y MinGobierno.
  - c. Es importante que el PC haga un mapa institucional de posibles aliados que apoyen las iniciativas del programa a nivel de cooperación internacional, ONGs y Gobierno.
  - d. El PC debe formalizar el compromiso con el MINSa para su aporte de recursos económicos y/o humanos de apoyo a la comarca.<sup>3</sup>
  - e. Una de las tareas más importantes del PC es consolidar los planes municipales del agua de manera participativa en los dos distritos.
  - f. El PC debe dar acompañamiento a las autoridades locales en el acceso a los fondos MinGobierno-MEF para inversión en obras. Debe promover un acercamiento entre las autoridades locales y el MEF en acceso a los fondos para inversión en obras, que lleve a resultados puntuales.
  - g. El PC debe llegar en su tercer año a un plan único local del PC, donde la programación de las agencias sea una sola.
  - h. El PC debe establecer qué acciones van a seguir desarrollando las agencias participantes como apoyo a la sostenibilidad de los procesos iniciados
2. El PC debe hacer una apropiada comunicación a las comunidades no favorecidas por el PC en esta primera fase. Es muy importante hacer presencia en el terreno, explicar la situación actual y las proyecciones realistas para evitar la posible frustración. Es clave

---

<sup>2</sup> Para los permisos de uso de agua y para los planes de manejo socio ambiental de las microcuencas de los acueductos para proteger la reserva hídrica

<sup>3</sup> El SNU podría ayudar al MINSa a hacer un estudio sobre el costo de lo que le representaría mantener la sostenibilidad en términos de recursos humanos, administrativos, y formalizar el acuerdo

- asegurar que las comunidades no favorecidas entiendan la situación, las limitaciones, etc.
3. El PC debe implementar la estrategia de Comunicación a partir de aprendizajes y recursos ya existentes en las comunidades, transfiriendo las buenas prácticas de comunicación de Bisira a las otras comunidades y definiendo los mensajes de acuerdo a los hallazgos de la línea de base en cuanto a comportamientos, actitudes, etc.
  4. El PC debe actualizar las metas de beneficiarios y establecer indicadores de resultado que reflejen fielmente los logros alcanzados y por alcanza (p.e número de JAAR con mujeres en puestos directivos, reducción de morosidad, número de comunidades organizadas, número de iniciativas emprendedoras con recursos, número de JAAR sostenibles, reuniones de intercambio de saberes entre JAAR)
  5. El PC ha hecho esfuerzos muy grandes por vincular a las comunidades de diferentes maneras, sin embargo hay detalles y asuntos de contratación de Mano de Obra lo cual que pueden especificarse mas en términos de formalización de contratos con las comunidades, también debe solicitarse a la empresa Standard Services que garantice una participación efectiva, dado que ha habido consulta pero muy básica, con poco preaviso, información insuficiente y algunas veces sin la participación de actores clave.<sup>4</sup>
    - a. Hay que asegurar mínimos de distribución entre comunidades para la contratación local, rangos de tarifas de salarios.
    - b. La empresa debe acordar con la comunidad y cumplir un cronograma de actividades.
  6. Como ya se recomendó, hay que revisar los costos de construcción acueductos y obtener la cifra realista de cuánto costaría acceder a las 76 comunidades con base en la experiencia adquirida. Esto para el conocimiento de AECID y para proyecciones realistas.
  7. Hay que ir mas allá de la creación de las UCD y UCTR y velar por su correcto funcionamiento, convocatoria de miembros y periodicidad de reuniones
  8. Con las otras ventanas es importante ver la manera de repotenciar al CDN para que efectivamente de línea y oriente estratégicamente a los PC. Hay que fortalecer la estructura de gestión y coordinación del CDN en línea con los compromisos adquiridos con el Secretariado.
  9. Es vital desarrollar una estrategia de Gestión del conocimiento donde se cubran varias líneas:<sup>5</sup>
    - a. Sistematización de varios ejes (por ejemplo: trabajo con comunidades indígenas, comunidades remotas, participación comunitaria en proyectos sociales, enfoque local en proyectos de desarrollo, articulación de agencias, empoderamiento de mujeres, autoridades indígenas, etc.)
    - b. Elaboración de guías metodológicas (“how to do guides”), documentos de lecciones aprendidas, ferias de conocimiento-intercambio comunitario de saberes y buenas prácticas, notas conceptuales.
  10. Se recomienda incluir aún más a la Iglesia(s) como aliados para la gestión y comunicación del PC

---

<sup>4</sup> La empresa por contrato con el PC debe permitir la participación de la comunidad pero ha pasado en lugares como Bahía Azul que han incumplido convocatorias a la comunidad, han llegado sin preaviso y convocado a las personas presentes (que no son representativas o pertinentes) y les han solicitado firmar una lista de materiales sin la comunidad poder reflexionar al respecto y sin saber si esas listas son suficientes o no.

<sup>5</sup> Como se anotó, esta estrategia de Gestión del Conocimiento puede hacerse con apoyo de AECID y la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional PNUD

## **Introducción**

### a. Contexto, objetivos y metodología

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 en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas 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 con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

En este documento se presenta el informe final (versión preliminar) preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación de medio término 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 el Secretariado del Fondo ODM.

La evaluación que contiene este informe tiene tres usos. En primer lugar, sirve de fotografía al estado actual del Programa Conjunto-PC, que podrá ser comparada con evaluaciones posteriores para determinar cambios de una manera prospectiva. Por otro lado, la evaluación contiene hallazgos y recomendaciones para mejorar los puntos de atención y realinear algunas estrategias para el logro de los objetivos del PC. Finalmente, la evaluación se concibe como un insumo para el Secretariado F-ODM para transferir buenas prácticas y lecciones aprendidas. Por lo anterior, el lenguaje y enfoque del documento es lo más simple posible, con el ánimo de ser lo más ilustrativo y formativo. No se profundiza en análisis teóricos o estrategias muy elaboradas, por el contrario se busca dar recomendaciones prácticas y aplicables para el mejoramiento de un Programa que requiere soluciones de corto plazo para el logro de sus objetivos.

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 y niveles a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

El informe está organizado en cuatro capítulos. El primero describe el PC y detalla su lógica de intervención o teoría de cambio. En el segundo capítulo se establece el nivel de análisis, criterios y preguntas de evaluación, en el tercero se presentan las conclusiones y finalmente,

en el capítulo cuatro se presentan las recomendaciones y documentos anexos.

#### b. Objetivo de la evaluación

La evaluación intermedia tiene una naturaleza eminentemente formativa y busca la mejora en la implementación del programa durante su segunda fase de ejecución. La evaluación también persigue la generación de conocimiento, identifica buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto las conclusiones y recomendaciones que se generen por esta evaluación estarán dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Comité de Gestión del Programa, el Comité Nacional de Dirección y el Secretariado del Fondo.

Según los TOR la presente evaluación intermedia estableció como objetivos específicos:

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

#### c. Metodología aplicada

La evaluación consistió en un análisis principalmente cualitativo con algunos elementos cuantitativos sobre tres criterios de evaluación; diseño, proceso y resultados del PC. El evaluador adoptó el enfoque de "investigación apreciativa" para identificar los resultados del PC, los logros, dificultades y formular las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Con el fin de atender las necesidades de información la evaluación de medio término 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>6</sup> acceso a información secundaria, contacto inicial con la coordinación y grupo de referencia, preparación del informe de gabinete, definición de agenda de evaluación, visitas de campo, conducción de entrevistas, moderación de reuniones-talleres, redacción del Informe Borrador (presente), ajustes e Informe Final.

---

<sup>6</sup> Ver anexo documentos analizados por el consultor

La visita de campo se desarrolló entre el 12 y el 23 de junio en Panamá, allí se consultaron directamente a las agencias de SNU, y por parte del Gobierno Nacional se entrevistó al



Itinerario visita de terreno

Ministerio de Salud (MINSA). También se consultó a la Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España en Panamá, el BID. A nivel local se entrevistaron grupos de beneficiarios, JAAR, equipos PSA, grupos de mujeres, jóvenes, otros actores y autoridades locales.

La agenda de la evaluación se desarrolló en Ciudad de Panamá y 6 comunidades de la comarca

Ngobe Bugle: 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 UN 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. A este nivel se consultó principalmente asuntos de diseño y proceso.

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. 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.



Bahía Azul

Adicionalmente se distribuyó por Internet una encuesta con un número limitado de preguntas que se aplicó a diferentes personas dentro de las partes interesadas en el programa.<sup>7</sup>

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.

#### d. 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. 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, las agencias 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>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Principalmente miembros de instituciones de nivel nacional y agencias de NU

<sup>8</sup> Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

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>9</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. El PC propone intervenir en un total de 76 comunidades incrementando el nivel de cobertura a un 54% en Kusapín y un 61% en Kankintú.

Según el Prodoc, 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 inversión del PC permitirán 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 sin empoderamiento social-institucional no tiene sostenibilidad ni apropiación, y por el otro lado, procesos de

---

<sup>9</sup> La teoría propuesta basa en la información suministrada pero deberá ser constatada y profundizada con la información de terreno

participación, empoderamiento y gobernabilidad sin soluciones tangibles de corto-mediano plazo pueden ser frustrantes e insostenibles igualmente.

El programa busca 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 y preguntas de evaluación**

Desde los TdR y el informe de gabinete se establecieron los criterios y preguntas de evaluación. La unidad de análisis u objeto de estudio de la evaluación intermedia es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación. 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**

**Pertinencia: Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.**

En el marco nacional y de políticas públicas el PC es pertinente dado que sus objetivos y estrategias de intervención atienden a las necesidades identificadas en los planes y prioridades nacionales. El PC fue diseñado con el Gobierno anterior y a pesar del cambio de administración, el Gobierno entrante lo ha asumido como propio por considerarlo relevante para los intereses nacionales. El Secretario General del MINSA considera que este programa no es un programa agencial o un programa de Naciones Unidas sino un programa nacional, demostrando así el nivel de importancia para el Gobierno y el potencial de sostenibilidad.

El diseño del Programa Conjunto responde a las necesidades identificadas en los niveles regionales y locales. Durante la evaluación todas las comunidades han planteado al agua como su prioridad número uno para asuntos de salud, higiene, alimentación y desarrollo de



proyectos productivos. Asimismo, los factores identificados por el PC como obstáculos para el desarrollo del sector A&S son los mismos identificados por las comunidades; la falta de soluciones, organización, capacitación y participación son problemas asociados al agua y el saneamiento de manera generalizada. De esta forma el PC ha sabido identificar la necesidad y los elementos a intervenir para su solución.

La adecuada identificación de prioridades del PC obedece a un adecuado conocimiento de la problemática y al acercamiento con el gobierno nacional y autoridades locales. La iniciativa fue concertada con autoridades locales, donde estas aceptaron la implementación del PC con sus líneas estratégicas e incluso decidieron las comunidades a priorizar. El PC comprende y fortalece el complejo esquema de autoridades tradicionales y gobernanza local presente en la comarca Ngobe-Buglé donde no sólo hay gobiernos administrativos sino autoridades tradicionales de la etnia Ngobe. Desde su diseño el PC vela por involucrar mano de obra local, incluye cláusulas de participación comunitaria en los contratos, opera con promotores permanentes que pertenecen a la comunidad quienes son Ngobe, bilingües, con un avanzado nivel académico, lo cual les permite a ellos y al PC una mejor comprensión del contexto socio cultural, legitimidad y confianza ante la comunidad, alto compromiso por parte de los promotores y mayor facilidad de interacción. Este PC invierte la gran mayoría de recursos en lo local y es considerada en todas las regiones como el primer programa que incluye a las comunidades consultadas en la evaluación.<sup>10</sup>

A partir del PC la comunidad ha establecido una serie de demandas que el PC ha buscado incorporar a su operación así; (i) transparencia, participación y control social, (ii) inclusión de mano de obra local, (iii) respeto a los valores culturales e (iv) inclusión de las autoridades tradicionales.



Punta Valiente

Una de las mayores bondades que tiene el diseño del programa es buscar el mejoramiento de la salud bajo un diseño **sencillo, claro y práctico** con enfoque integral que involucra soluciones físicas con acueductos rurales y capacitación-empoderamiento. El PC sólo involucra 3 agencias del SNU seleccionadas con base en su experiencia temática y/o geográfica, su valor agregado, su mandato y complementariedad de acciones. Asimismo el

programa solo tiene dos resultados previstos con muy pocos productos enfocados a desarrollar proyectos de A&S, empoderar a las comunidades en el tema y fortalecer a las JAAR para su gestión y mantenimiento.

La simplicidad en líneas de acción y actores es un factor de éxito que permite una gerencia más ágil, mejor coordinación, comunicación, claridad de objetivos y mayor articulación. En este caso, el diseño del PC siguió el orden lógico de identificar un problema, sus vertientes, definir acciones para superar dicha situación y convocar los actores idóneos para dicha labor. En otros casos de Programas Conjuntos, los diseños obedecen más a una suma de productos que a una lógica integral única como es este caso.

---

<sup>10</sup> Adicionalmente a las comunidades consultadas directamente, el 80% de las personas encuestadas vía web afirman que el PC es altamente participativo

El Programa conjunto se diseñó en busca de la complementariedad con otras iniciativas, dado que se vincula a iniciativas precedentes desarrolladas por la autoridad nacional y otras como p.e. el programa de erradicación de la Malaria en Bisira, PASAP (proyecto financiado por medio de un préstamo con el Banco Mundial), otros programas del MINSA, UNICEF. Adicionalmente se han tenido acercamientos con AECID y el BID que pueden fortalecer el proceso y también se puede vincular al ANAM<sup>11</sup>, la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, entre otros, con el ánimo de transferir aprendizajes y dar sostenibilidad desde distintas instituciones.

Como Observaciones al diseño se tiene la falla en el cálculo de la Cobertura a comunidades. El PC programó llegar a 76 comunidades y en realidad sólo llegará a 10 de estas. Esta diferencia se debe a un error de cálculo en el costo por persona y por familia, y porque los costos de la gasolina y materiales se han elevado afectando sensiblemente los costos de ejecución en zonas muy alejadas.<sup>12</sup> Estas diferencias se evidenciaron en los primeros procesos de licitación desarrollados, y desafortunadamente aún no se ha comunicado a las comunidades restantes ni a las autoridades locales. Este hecho es de gran sensibilidad por la posible frustración de las comunidades y la confiabilidad de los alcaldes frente a éstas.<sup>13</sup>

Sin embargo hay que anotar que aunque el número de comunidades es mucho menor al inicial, en realidad el número de personas y familias focalizadas en las 9 comunidades involucradas representa el 50% de toda la población inicialmente proyectada. En este sentido, el impacto aunque es considerable no es crítico y hay soluciones previstas como el apoyo del fondo del Agua AECID-BID que va a favorecer a las comunidades restantes, asimismo el PC ya tiene previsto hacer la comunicación a las comunidades y autoridades pertinentes.

Otra observación al diseño es que se haya dejado el tema del saneamiento para la segunda fase, lo cual ha debido hacerse en paralelo con los avances en agua de la primera etapa para tener un impacto integral en la salud y generar sinergia de esfuerzos.

### **Nivel de Proceso**

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

A pesar de los retrasos iniciales en la ejecución del PC, el programa tiene un nivel de ejecución satisfactorio y **se constituye en ejemplo de coordinación agencial para Panamá y otros países.**<sup>14</sup> A nivel nacional hay buena coordinación entre agencias y el MINSA por diferentes razones. Por un lado está el rol de la coordinadora que es una persona con larga trayectoria en el sector, que viene de trabajar varios años con el MINSA y por tanto tiene el conocimiento y

---

<sup>11</sup> Autoridad en Medio Ambiente de Panamá

<sup>12</sup> El PC hizo cálculos de USD500 por familia cuando en realidad son USD350 por persona

<sup>13</sup> Hay que tener en cuenta también que en esta región hay una baja oferta de compañías constructoras por los elevados costos de construcción, tampoco hay bancos que financien proyectos de esta índole

<sup>14</sup> Cabe anotar que a nivel central el equipo del PC se limita a 4 personas representadas por los puntos focales y la coordinadora, lo cual es muestra de eficiencia y enfoque local (no central)

“networking” institucional que le permite hacer una buena labor. Frente a las agencias está empoderada, tiene buena aceptación por parte de todas las partes y además tiene cualidades de mediación y facilitación que han sido de gran valor para el PC.

Como se mencionó en la sección de Diseño, la contraparte nacional tiene amplia experiencia de trabajo con la agencia líder OPS, factor que ha facilitado la ejecución de actividades y recursos dado que hay un amplio conocimiento de los procesos administrativos, procedimientos, etc. Asimismo el rol de la agencia líder ha sido el de apoyar decididamente este programa, facilitar la implementación de todas las agencias, resolver asuntos estratégicos y dar ejemplo de “One UN” al no buscar protagonismo o individualizar la operación.

Para el diseño e implementación del programa, y con el apoyo de la OCR, se tuvo en cuenta 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. En el caso de la ventana de gobernanza se analizó esta situación y se tomaron decisiones.

En el PC se pudo evidenciar la superación de celos institucionales o división entre agencias porque desde un inicio, y previo al desarrollo de cualquier actividad, el programa fue debidamente presentado como un esfuerzo conjunto entre NU y el Gobierno, donde hay un propósito común, todo el equipo se presentó completo desde el inicio, se definieron roles, responsabilidades y alcances, y se considera que la metodología PSA sirvió también como método de concordancia entre las agencias. Hay una buena percepción sobre la comunicación interna con un adecuado uso de los espacios de reflexión, reuniones y comités. A este respecto cabe afirmar que aunque el Comité de Gestión se considera un espacio valioso para la retroalimentación operativa, el Comité Directivo Nacional no lo es tanto en cuanto a orientación estratégica y política.

La articulación agencial ha llevado a que haya un aprendizaje mutuo en diferentes niveles, a nivel local los promotores participan en los talleres de sus colegas, a nivel central los puntos focales viajan a terreno periódicamente para conocer los avances y apoyar el desarrollo del PC, muchas visitas se hacen de manera conjunta porque como lo dice el representante de OPS “estando todos nos queda más fácil despejar dudas de la comunidad y atender a sus solicitudes”. Esta presencia directa es muy importante para las comunidades por darles seguridad y confianza.<sup>15</sup> Incluso 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.<sup>16</sup>

**A nivel local la articulación es aún mayor dado que los diferentes promotores agenciales en terreno están vinculados entre sí por diferentes razones;** los ToR incluyen cláusulas de complementariedad, empalme y acción conjunta, su proceso de inducción les permitió saber que se trata de un programa conjunto y no de 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 mas allá de los ToR, y p.e.

---

<sup>15</sup> Estas comunidades han manifestado su frustración y desconfianza previas por proyectos anteriores de mala calidad

<sup>16</sup> 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.

capacitar otros grupos poblacionales adicionales a los previstos en los ToR, también se evidencia una buena comunicación con otros promotores para el beneficio de la comunidad y un esfuerzo por alcanzar mayores impactos. Por todo esto, las acciones en lo local son



Promotores locales PC y representante MINSA

percibidas como bien organizadas y no duplicativas por parte de todas las fuentes consultadas. Hay participación de todas las agencias en los planes de las otras y en sus actividades también.

El PC ha logrado movilizar o apalancar recursos a diferentes niveles, por un lado está la “participación comunitaria” donde las familias aportan mano de obra local, material, e insumos como su contrapartida para los proyectos. Asimismo todas las comunidades han acordado incrementar la cuota

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 ya que consideraban 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. Por su parte las autoridades locales como el alcalde de Kusapín, han provisto transporte y logística para el desarrollo de los proyectos con sus propios recursos, e incluso ha manifestado su interés por asignar recursos propios a la sostenibilidad de los proyectos, actitud que era atípica antes porque los alcaldes tradicionalmente han considerado esta problemática como ajena.

A nivel de cooperación se espera que los recursos del el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento del Gobierno de España (AECID) ingresen en el tercer año del PC y apoyen los procesos en las comunidades focalizadas restantes. A nivel nacional se está avanzando en el apoyo por parte del MINSA, el Ministerio contempla la contratación de 81 técnicos a nivel nacional y se espera que su compromiso con el PC sea formalizado con recursos y equipos técnicos para la comarca.

El PC no cuenta con un sistema de Monitoreo y Evaluación formal, lo cual podría pensarse que es un factor adverso en la ejecución del programa por carecer de instrumentos objetivos que permitan recopilar información del desempeño y resultados. Todo programa o proyecto requiere de un sistema de M&E como un medio para registrar la eficiencia y eficacia, para mejorar su orientación, tomar decisiones, rendir cuentas y lograr mayores impactos. A pesar de no contar con dicho sistema, con la evaluación se pudo constatar que gracias a la sencillez del diseño, el limitado número de agencias y de líneas estratégicas, en el PC si se cuenta con información sobre los avances, logros y dificultades en las obras de acueductos rurales y las actividades de capacitación y fortalecimiento local. Los sistemas de M&E son un medio y no un fin, y en este sentido el consultor considera que el fin se está alcanzando gracias a un diseño que permite identificar avances fácilmente, a pesar de que las grandes distancias y el acceso a la región focalizada es limitado.

Para este asunto la OCR ha contratado una consultoría de apoyo en temas de M&E para todas las ventanas en Panamá que será de ayuda para el PC e incluso para la transferencia de capacidades en estos temas de seguimiento. El programa ya tiene su línea de base con buenos

indicadores de impacto que con una segunda aplicación podrá evidenciar impactos tempranos del PC en diferentes aspectos, sin embargo, la calidad de los indicadores de seguimiento no es la mejor debido a que muchos de ellos se limitan a actividades y no miden resultados, p.e. para medir avances en temas de género se miden el número de mujeres capacitadas o el número de talleres de género desarrollados, pero no se mide el número de mujeres ocupando cargos directivos actualmente en las JAAR. Este dato es mucho más importante y el PC tiene muchos resultados y logros que medir y visibilizar en estos y otros aspectos.<sup>17</sup>

En cuanto al desarrollo de los proyectos, en algunos casos ha habido retrasos en el inicio de algunas obras, pero han sido retrasos de 2 o 3 meses que no ponen en peligro el desarrollo del proceso. El PC lleva un buen control y seguimiento de las compañías constructoras y en este sentido se han ido tomando las medidas respectivas para llevar a feliz término todas las obras.

A pesar de los retrasos mencionados, gracias al desempeño global el PC y sus proyecciones, los niveles de ejecución son satisfactorios.

### **Avances financieros**

Los recursos de inversión con los que cuenta 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%.

**Tabla 1. Presupuesto desagregado por agencia**

AGENCIA	MONTO	PART%
UNICEF	\$ 303.850	8%
OPS	\$2.890.723	80%
OIT	\$ 419.000	12%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3.613.573</b>	<b>100%</b>

Hasta el primer semestre de 2011 el programa ha recibido o le han sido transferidos USD 2.903.436, de los cuales se han desembolsado USD 1.196.947 y se han comprometido USD 2.437.858. Esto significa que el PC ha podido ejecutar el 41% de los recursos transferidos y ejecutar el 33% del presupuesto total. Asimismo ya se ha comprometido a través de contrato firmado el 67% del presupuesto total de inversión del PC y el 84% de los recursos recibidos (transferidos). Este nivel de ejecución y las proyecciones de recursos comprometidos permite prever una implementación satisfactoria en términos financieros, que no requerirá de extensiones en el tiempo, hecho que si ocurre en muchos otros PC.

Una de las incógnitas iniciales de la evaluación era el desbalance de presupuesto entre agencias, lo cual podría pensarse que afecta la acción conjunta por el 80% de OPS. Sin embargo, este mayor porcentaje corresponde a la inversión en obras directas locales, el resto de actividades está bien distribuido entre las agencias y todas han coincidido en afirmar que

este factor no ha generado protagonismos o presiones por parte de OPS, por el contrario, la apertura y comunicación ha sido una característica en el liderazgo de OPS.<sup>18</sup>

A continuación se detallan algunas tablas con la ejecución financiera específica por 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.

Monto Total Previsto para el conjunto del PC	Monto Transferido	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado
165.050	134.000	122.922	122.822

**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.

Monto Total Previsto para el conjunto del PC	Monto Transferido	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado
421.850	381.121	381.121	372.610

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

Monto Total Previsto para el conjunto del PC	Monto Transferido	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado
74.000	44.900	44.900	42.563

**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.

Monto Total Previsto para el conjunto del PC	Monto Transferido	Monto Total Comprometido	Monto Total Desembolsado
--	-------------------	--------------------------	--------------------------

<sup>18</sup> Al inicio del PC, como en todos los programas de este tipo, hubo dificultades de comunicación por la novedad de esta iniciativa, pero estas dificultades han venido superando con el tiempo.

2.952.673	2.343.415	1.888.915	658.952
-----------	-----------	-----------	---------

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

La población objetivo y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo. En general todas las comunidades han manifestado gran apropiación del PC y empoderamiento alrededor del A&S, todas las comunidades tenían claro las agencias e instituciones involucradas y las actividades desarrolladas en el marco del PC (dependiendo del nivel de avance de las actividades en cada caso).

El programa ha establecido actividades muy definidas de construcción de obras, capacitación y empoderamiento a comunidades, JAAR y equipos PSA. Asimismo, el PC ha implementado diferentes estrategias para la apropiación del mismo por parte de los grupos meta; como se anotó previamente, el PC se implementa en terreno a partir de

promotores locales permanentes, también se contrata mano de obra local (pagada por la comunidad y en algunos casos por las firmas consultoras, cuando la comunidad considera que se excede el 10% de "participación comunitaria", de esta manera se transfiere capacidad técnica a las poblaciones donde ahora hay personal capacitado y experimentado en la construcción y mantenimiento de las obras, estas personas conocen el diseño de los acueductos, el funcionamiento de las bombas, filtros, el trayecto de las tuberías, instalación de repuestos, etc. que les permite darle continuidad en el tiempo a las obras.

Adicional a la comunidad en general, el PC ha focalizado grupos meta específicos, o grupos poblacionales relevantes que se apropien del proceso iniciado con el PC. Dichos grupos son los médicos y personal de salud, mujeres, jóvenes, las JAAR y equipos PSA y las autoridades locales-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 (p.e. mujeres capacitando a otras comunidades y sus propias familias), se han identificado cambios en el lenguaje, mayor sensibilización, mayor organización comunitaria y una gran valoración de los resultados obtenidos por el PC hasta el momento.<sup>19</sup>

Un aspecto muy importante en los PC es una estrategia de comunicación externa que les permita maximizar los impactos esperados a partir de la sensibilización de las comunidades alrededor de los objetivos a alcanzar. En este caso el PC no cuenta con una estrategia formal,



Bisira

<sup>19</sup> Los efectos del PC en estos grupos meta se detalla en la sección de resultados del informe

sin embargo si se identificaron campañas de comunicación sobre el A&S con iniciativa local para apoyar los objetivos del PC, adquirir hábitos seguros, cuidar el agua y las obras desarrolladas. Dicha campaña se identificó principalmente en la comunidad de Bisira, donde la comunidad se ha organizado muy bien, celebran la feria del Agua y saneamiento con diferentes actos culturales y artísticos para transmitir mensaje alusivos al A&S.

Específicamente los promotores del PC se han reunido con los dueños de tiendas y han acordado elaborar letreros en los frentes de sus negocios con recursos propios. Esta iniciativa ha sido muy llamativa para otras comunidades que quieren implementarla también. En este caso, el PC no debe esforzarse por diseñar una estrategia desde Panamá sino que puede aprovechar la iniciativa y creatividad local para difundir mensajes adecuados al público meta. Se trata más de nivelar la capacidad de comunicación entre las distintas comunidades aprovechando las buenas prácticas de Bisira y las características de las otras comunidades. A este respecto también vale la pena involucrar a la Iglesia como un actor clave para el apoyo al PC y a la difusión de los mensajes.



Bisira

### **Nivel de Resultados**

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

A pesar del error de cálculo en la cobertura de comunidades del programa y el establecimiento de metas ambiciosas, el PC si apunta a un avance sobre los ODM al beneficiar al 50% de población programada inicialmente. Este desfase deberá ser establecido con unas nuevas metas<sup>20</sup> y con estrategias de apalancamiento para la cobertura de las comunidades restantes. Asimismo se deberá hacer una actualización pormenorizada de costos que sirva al Gobierno y otras agencias de cooperación.

Los productos generados por el PC son de calidad en todas las actividades adelantadas hasta el momento. En todas las comunidades tanto las actividades de capacitación, empoderamiento y construcción han sido satisfactorias y bien recibidas por los grupos meta.

Como se mencionó en la sección de proceso, el PC ha tenido un impacto positivo en la acción conjunta de las agencias e instituciones involucradas. Asimismo, ha aportado conocimiento corporativo a agencias que como OIT, han invitado al punto focal del programa para que presente los logros alcanzados en otros países como Perú, España, Paraguay, Costa Rica y Colombia.

Para la medición del avance sobre los resultados los indicadores de impacto incluidos en la línea de base son de muy buena calidad y utilidad para medir cambios en las condiciones de vida de las familias y personas beneficiarias. Sin embargo faltan metas de desempeño y resultado que permitan valorar la gestión de una manera óptima. Hasta ahora se siguen utilizando los indicadores del Marco Lógico, los cuales se refieren al avance sobre actividades

<sup>20</sup> Al momento de la evaluación el PC todavía tenía brochures con 76 comunidades meta



pero no al logro de resultados. Con el desarrollo del PC se han identificado resultados esperados y no esperados que vale la pena medir y registrar como una herramienta de medición del desempeño, visibilidad y toma de decisiones.

Algunos de los principales logros alcanzados con el PC, que en algunos casos no se están registrando como es debido, son el fortalecimiento de las JAAR, la participación comunitaria y la mejora de las condiciones de vida a partir de las obras realizadas.

En cuanto al fortalecimiento de las JAAR cabe anotar que antes del PC las juntas no tenían personal calificado ni suficiente para darle mantenimiento a los acueductos existentes ni para hacer la gestión de la Junta. En la mayoría de los casos sólo se disponía de una persona que hacía las veces de presidente y operario de la junta, con poca capacitación y capacidad para llevar el tema. Ahora con el PC existe una estructura organizacional con presidencia, tesorería, secretaria, operarios y vocales, quienes disponen de funciones y responsabilidades asignadas ante la comunidad. Adicionalmente se cuenta con los equipos PSA que apoyan la gestión de las JAAR frente a la comunidad y son un espacio de concertación de gran valor.

Los niveles de morosidad eran del 80%-90% y se debían a diversos factores como la intermitencia en el servicio por un mantenimiento irregular, poca sensibilización de la comunidad, falta de capacidades administrativas de la Junta, un pobre registro de usuarios y usuarios morosos, mala gestión de cobranza, falta de organización comunitaria y acuerdos de pago, etc. Ahora estos niveles de morosidad se han reducido de drásticamente al 10%-20% y en muy poco tiempo debido al fortalecimiento de las JAAR y el mejoramiento del mantenimiento-acceso al agua.



JAAR Kankintú

Las JAAR han participado en el diseño de los acueductos y han interactuado con el PC y 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, tienen personal de la comunidad trabajando y capacitándose con las obras, y se han empoderado hasta el punto donde han habido solicitudes de aclaración y exigencias en cuanto a especificaciones de los diseños. Por ejemplo, la comunidad de Bisira tuvo acceso a los planos y términos contractuales de su acueducto, y basándose en ellos ha solicitado que se cumpla con la capacidad establecida para los tanques reservorios y la calidad de los materiales. Esta solicitud la hicieron con carta directa al PC como muestra de su conocimiento y empoderamiento.

El factor de la participación desde la focalización de los proyectos, el diseño de las obras y su construcción, así como el aporte de la contrapartida comunitaria es un hecho sin antecedentes para estas comunidades. Este hecho es un factor de sostenibilidad en el tiempo debido a que la apropiación hace que las mismas comunidades velen por el mantenimiento y buen uso de los proyectos. Dicho en sus propias palabras, la comunidad siente que si estos proyectos fallan la comunidad es la que fracasa, caso distinto a otros proyectos anteriores donde el donante o el gobierno no consultaba a la comunidad sobre su interés, diseñaba y desarrollaba los proyectos sin participación alguna de los beneficiarios y al final se desarrollaban proyectos con diseños inadecuados que cuando fallaban la comunidad los veía ajenos a su responsabilidad y

todo la inversión se perdía. **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.** Este PC es un buen ejemplo de la frase cliché que dice que las casas se construyen de abajo hacia arriba, es decir que no se debe empezar por el tejado si se quiere tener éxito.

Adicional a las JAAR y los equipos PSA, el programa ha promovido la creación de las UCDT y UCR, que son unidades de coordinación a nivel local y regional del tema agua y saneamiento. Estas unidades tienen participación de autoridades y también de la comunidad, por lo que se consideran como un espacio muy importante para la buena gestión del sector. En algunos casos se han evidenciado fallas de comunicación en estas unidades por lo que es importante verificar que más allá de ser creadas haya un funcionamiento regular y útil.

La organización y participación de las mujeres es un logro destacable para el poco tiempo de desarrollo del PC y 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 es otro factor de éxito clave en el PC.**

Específicamente el PC ha logrado que las mujeres sepan que tienen los mismos derechos que los hombres, que eso sucede en otras regiones y países, que tengan el valor para presentarse en una reunión, saludar en público, participar en reuniones o incluso saludar a un extranjero (cosa que estaba reservada solo para los hombres). Al ir perdiendo la timidez las mujeres han hablado con sus esposos y los han convencido de que su participación es importante sin ir en detrimento de la unidad familiar. Ellas se han capacitado 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 de las JAAR.



JAAR Bisira

Antes las mujeres no tenían iniciativa, ahora se han empoderado, han formado organizaciones de mujeres, replican sus conocimientos llevando el aprendizaje adquirido a otras mujeres de su comunidad, a mujeres de otras comunidades y a sus propias familias. Ahora las mujeres ocupan cargos directivos en la gran mayoría de Juntas y en este sentido la equidad de género ha permitido ir mas allá del simple enfoque para lograr resultados positivos en el sector de agua, esto debido a que las JAAR se han beneficiado porque las mujeres participan activamente por su rol frente al agua y su nivel de afectación.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 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.

A pesar de que la ley 40 reconoce a las JAAR como la unidad local de autoridad frente al A&S, y de que hay cierta complejidad en la estructura tradicional; el PC ha sido un apoyo para las autoridades tradicionales de la comarca dándoles preponderancia en el esquema de gobernanza del mismo, brindándoles voz y voto en la Unidad de Coordinación Regional, presencia en las reuniones de comité, recursos para su movilización e interacción con las comunidades y también se han gestionado acuerdos con autoridades locales para proveerles un espacio donde puedan atender.

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 esto 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 ha sabido 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.

El PC también ha innovado 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 se refería más a ingenieros. Este es un elemento de gran importancia porque la comunidad ha respondido muy positivamente a los mensajes de cuidado del agua por parte de los médicos. Las familias creen más en el doctor local hablando sobre los beneficios del manejo seguro del agua que de un técnico de afuera; la imagen de los médicos es muy positiva en las comunidades y su influencia es mayor. Por su parte, los médicos también han sido sensibilizados por el PC al asumir un enfoque más preventivo que reactivo en enfermedades relacionadas con la calidad del agua. Esta sensibilización es consecuencia del acercamiento al PC pero también de evidenciar la reducción en las enfermedades con la implementación de las obras.

Con los jóvenes el programa también ha tenido algunos logros rescatables como su mayor nivel de organización dado que a partir del PC ellos mismos han conformado organizaciones de jóvenes. 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 manifiestan que han recibido apoyo de las distintas agencias (sobre todo OIT y UNICEF) de manera articulada y con metodologías novedosas y lúdicas que involucran elementos atractivos para ellos como videos, multimedia y lúdica. Económicamente no se han logrado procesos consolidados de emprendimiento pero sí hay avances muy importantes apuntando en esa dirección, por un lado el PC ha logrado una alianza con AMPYME para aportar capital semilla a diferentes proyectos, la creación de creación IMEIP, y por su parte los jóvenes han ido desarrollando iniciativas propias de venta de pan, alimentos, asesorías, mantenimientos, reparaciones, entre otras.

La lógica de intervención con enfoque local del PC también ha tenido repercusiones en las empresas constructoras, que como RUQUISA, han tomado la decisión de contratar un trabajador social, lo cual es una novedad para una empresa privada de ingeniería. Esta contratación les ha facilitado su gestión con las comunidades para cumplir con las cláusulas de apertura y diálogo con la comunidad establecidas en el contrato.

Según los médicos consultados la reducción de enfermedades es evidente donde se han instalado sistemas de agua. Dependiendo de la comunidad el número de consultas

por enfermedades diarreicas o cutáneas se ha reducido de 3 diarias a un mínimo mensual.

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. Las comunidades indígenas de esta región tenían poca tendencia a asistir a reuniones por distintas razones, pero con la evaluación se pudo observar que cuando veían alguna reunión muchas personas se interesaban y se acercaban a participar. El PC ha logrado incluso formar cuadros políticos y candidatos dentro de las comunidades beneficiarias lo cual es muy destacable.

En términos de la sostenibilidad de todos estos resultados y logros, el PC desde su diseño ha previsto la lógica de la continuidad una vez éste finalice. Muchos elementos de sostenibilidad han sido analizados en este informe como el hecho de que los diseños de los acueductos sean por gravedad lo cual facilita el mantenimiento y lo hace más económico. Las comunidades, los equipos PSA y las JAAR han sido capacitadas apropiadamente en su mantenimiento y al fortalecerlas, muchas de ellas ya han empezado a contar con fondos propios para su administración. Se han creado las UCDT y UCR, así como se va a empezar a desarrollar los planes municipales del agua para contar con planes locales financiados por las municipalidades. Adicionalmente hay una gran apropiación local con mano de obra comunitaria capacitada, la comunidad y distintos grupos poblacionales están sensibilizados y capacitados, hay involucramiento de autoridades locales y tradicionales y una gestión de alianzas inter institucionales que hacen prever una sostenibilidad en el futuro.



Cerro Ñeque

## Avance por resultados

### **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**

Se destaca el empoderamiento de la población al participar en el proceso de diseño y construcción de sus sistemas de suministro de agua. En este sentido se han consolidado Unidades de Coordinación Distrital (UCD), mediante la participación y toma de decisiones comunitaria. Al interior de los procesos comunitarios se promueve la inclusión de jóvenes y mujeres líderes. Este proceso es reconocido como un modelo innovador de participación comunitaria por las autoridades del Ministerio de Salud involucradas la misma población.

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

Se han publicado los materiales para la capacitación tales como el Manual para Formación Empresarial, la Guía para planificación y diagnóstico de necesidades de agua potable, también hay una guía metodológica en aspectos jurídicos, administrativos, técnicos y ambientales, y la Guía de facilitador Convenio 169 de la OIT. El PC también ha elaborado manuales de Saneamiento, Protección de Fuentes de agua, Mantenimiento de Acueductos Rurales, Contabilidad básica, y Guías de saneamiento ambiental e higiene en colegios.

**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.

Se ha trabajado con Juntas Administradoras de Agua (JAAR), hay equipos de Planes de Seguridad de Agua (PSA), se ha avanzado en la constitución de cuatro Microempresas de diseño y construcción que están en proceso de obtener su personería jurídica.

Se ha constituido la Red de facilitadores en Emprendimiento Indígena con cobertura nacional y se ha vinculado a la Red de Emprendedores Indígenas de Bolivia, Perú y Ecuador. Se han formado 6 lideresas en Derechos Humanos, 4 en el Distrito de Kankintú y 2 en el distrito de Kusapín, la Red de Mujeres y Jóvenes han recibido capacitación en Derechos Humanos para fortalecer su capacidad de empoderamiento local y desarrollo de su autonomía.

Tanto las Unidades de Coordinación Distrital como la UCTR se fortalecen con su participación activa acompañando a la comunidad en el proceso de diseño y construcción que se desarrolla. Las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAARs) y los Equipos de Planes de Seguridad de Agua (PSA) son lideradas de manera activa por la comunidad. Se culminó el Programa de Vigilancia de la Calidad del Agua. Los usuarios de los acueductos están comprometidos y hacen pagos de cuotas de manera constante, principalmente los de las 9 comunidades en las cuales los proyectos han sido licitados y adjudicados.

### **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.

Hay un avance del 100% en las obras cubriendo 3 comunidades y del 60% en otras tres. La empresa Standard Services ya tiene contrato firmado, y esta en proceso de aprobación de los diseños finales para iniciar en las otras 3 comunidades de Kusapín, Punta Valiente y Bahía Azul.

### **3. Conclusiones**

Diversas conclusiones pueden extraerse de esta evaluación que se resumen a continuación. A nivel general el evaluador concluye que este programa puede considerarse como una buena práctica regional en términos de diseño, articulación de agencias SNU e instituciones, trabajo participativo con enfoque desde lo local (bottom-up), acompañamiento permanente, trabajo con grupos poblacionales específicos y comunidades indígenas.

Sobre el diseño:

1. El evaluador ha encontrado que el PC es muy pertinente para la realidad de la comarca Ngobe-Bugle en Panamá, así como para el MINSA por su modelo de intervención y por la satisfacción que todas las contrapartes y actores involucrados han manifestado sobre sus líneas de acción y logros alcanzados.

2. Una de las mayores virtudes y factores de éxito que el PC ha tenido en términos de diseño ha sido la simplicidad en cuanto al reducido número de agencias involucradas, su valor agregado al PC, así como unos pocos resultados y actividades claras y específicas.
3. Para el diseño del PC se tuvo en cuenta los antecedentes nacionales e institucionales, dado que el programa se basa en una amplia experiencia de trabajo entre OPS y el MINSa, la experiencia y valor agregado de UNICEF y OIT, y lecciones aprendidas de otras ventanas.
4. El nivel de apropiación del modelo por parte de las instituciones y contrapartes es alto en términos políticos, técnicos y económicos. El PC es considerado como un proyecto propio a nivel nacional y a nivel local.
5. El alcance del PC en términos de cobertura tuvo un desfase en el número de comunidades a beneficiar, al pasar de 76 a 10, sin embargo el total de población cubierta es del 50% al inicialmente programado. Este desfase es debido a fallas de cálculo por los toques 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 remoto acceso.

Sobre el proceso:

6. Aunque el PC no cuenta con un sistema formal de M&E para hacer seguimiento a sus avances, esto no ha implicado falta de información sobre avances y dificultades, ni una falta de insumos para la toma de decisiones. Sin embargo todavía hay algunas mejoras por hacer en términos de indicadores, visibilidad y gestión basada en resultados.
7. La comunicación, aprendizaje y articulación de acciones entre agencias es muy buena tanto en el nivel central como en el local (asimismo ocurre con el MINSa).
8. Un factor de éxito del programa es su abordaje local, invirtiendo la gran mayoría de recursos directamente en las comunidades y acompañándolas permanentemente con promotores de la misma región.
9. El PC no cuenta con una estrategia de comunicación externa que permita visibilizar el PC y sus mensajes clave, pero si hay iniciativas locales de comunicación y muchos elementos que se pueden aprovechar y transversalizar a todas las comunidades.
10. El rol de la coordinación ha sido un factor clave de eficiencia para el PC, la coordinadora tiene capacidad técnica para abordar los temas, empoderamiento, mucha experiencia de trabajo con la institución líder MINSa y gran capacidad de interlocución que le permite agilizar asuntos con las agencias y las instituciones. Asimismo el equipo técnico, aunque es limitado a nivel central, es cualificado profesionalmente, demuestra gran compromiso con el PC y mucha eficiencia.

Sobre resultados:

11. Aunque una evaluación de medio término es muy prematura para establecer impactos, si hay muchos resultados y logros destacables en este PC:
  - a. Impacto positivo en la articulación inter agencial con posibilidades de ser replicado en el SNU
  - b. Aproximación de abajo hacia arriba con transferencia de capacidades en lo local, altos niveles de apropiación comunitaria, participación y empoderamiento replicables a otros sectores y comunidades.

- c. Reducción de enfermedades
  - d. Fortalecimiento técnico, económico y organizacional de las JAAR y equipos PSA
  - e. Empoderamiento destacable de las mujeres y sus organizaciones, de las autoridades tradicionales, jóvenes, equipos de salud-médicos, autoridades locales.
12. La calidad de los productos desarrollados hasta la fecha es satisfactoria para todas las partes involucradas.
13. La sostenibilidad de los resultados es alta en términos económicos, técnicos, políticos y sociales.

#### **4. Recomendaciones**

La principal recomendación del consultor es consolidar los logros alcanzados hasta el momento, registrarlos, sistematizarlos, visibilizarlos y transferir las buenas prácticas y los casos exitosos en el marco de una estrategia de salida que permita dar mayor sostenibilidad y replicabilidad a las iniciativas apoyadas.

11. Desarrollar la estrategia de salida del PC que involucre nuevas alianzas institucionales, compromisos, elaboración participativa de los planes municipales del agua, acompañamiento a las autoridades locales para el acceso a los fondos del Ministerio de Gobierno y el MEF (para inversión en obras) y un plan único local PC.
- a. En cuanto a las nuevas alianzas institucionales es importante formalizar la alianza con AECID y BID en el marco del Fondo del Agua para (i) dar continuidad a las iniciativas apoyadas por el PC, (ii) cubrir las comunidades no abarcadas por el PC y (iii) sistematizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas del PC.
    - i. Para esto el PC debe (i) hacer un cálculo actualizado y realista de los costos de construcción y transporte en la región, (ii) aprovechar la oportunidad de que AECID puede invertir recursos de preinversión en asuntos de sistematización, identificación de lecciones aprendidas y gestión del conocimiento durante el tercer año del PC (iii) apoyarse en la Unidad de Gestión del Conocimiento del centro regional PNUD en Panamá, y (iv) transferir las lecciones identificadas al Secretariado FODM y el SNU en general
  - b. El PC debe acercarse a la ANAM para generar una alianza en temas ambientales y de saneamiento,<sup>22</sup> asimismo con la Dirección de Asuntos Indígenas del MINSa y MinGobierno.
  - c. Es importante que el PC haga un mapa institucional de posibles aliados que apoyen las iniciativas del programa a nivel de cooperación internacional, ONGs y Gobierno.
  - d. El PC debe formalizar el compromiso con el MINSa para su aporte de recursos económicos y/o humanos de apoyo a la comarca.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Para los permisos de uso de agua y para los planes de manejo socio ambiental de las microcuencas de los acueductos para proteger la reserva hídrica

<sup>23</sup> El SNU podría ayudar al MINSa a hacer un estudio sobre el costo de lo que le representaría mantener la sostenibilidad en términos de recursos humanos, administrativos, y formalizar el acuerdo

- e. Una de las tareas más importantes del PC es consolidar los planes municipales del agua de manera participativa en los dos distritos.
  - f. El PC debe dar acompañamiento a las autoridades locales en el acceso a los fondos MinGobierno-MEF para inversión en obras. Debe promover un acercamiento entre las autoridades locales y el MEF en acceso a los fondos para inversión en obras, que lleve a resultados puntuales.
  - g. El PC debe llegar en su tercer año a un plan único local del PC, donde la programación de las agencias sea una sola.
  - h. El PC debe establecer qué acciones van a seguir desarrollando las agencias participantes como apoyo a la sostenibilidad de los procesos iniciados
12. El PC debe hacer una apropiada comunicación a las comunidades no favorecidas por el PC en esta primera fase. Es muy importante hacer presencia en el terreno, explicar la situación actual y las proyecciones realistas para evitar la posible frustración. Es clave asegurar que las comunidades no favorecidas entiendan la situación, las limitaciones, etc.
13. El PC debe implementar la estrategia de Comunicación a partir de aprendizajes y recursos ya existentes en las comunidades, transfiriendo las buenas prácticas de comunicación de Bisira a las otras comunidades y definiendo los mensajes de acuerdo a los hallazgos de la línea de base en cuanto a comportamientos, actitudes, etc.
14. El PC debe actualizar las metas de beneficiarios y establecer indicadores de resultado que reflejen fielmente los logros alcanzados y por alcanza (p.e número de JAAR con mujeres en puestos directivos, reducción de morosidad, número de comunidades organizadas, número de iniciativas emprendedoras con recursos, número de JAAR sostenibles, reuniones de intercambio de saberes entre JAAR)
15. El PC ha hecho esfuerzos muy grandes por vincular a las comunidades de diferentes maneras, sin embargo hay detalles y asuntos de contratación de Mano de Obra lo cual que pueden especificarse mas en términos de formalización de contratos con las comunidades, también debe solicitarse a la empresa Standard Services que garantice una participación efectiva, dado que ha habido consulta pero muy básica, con poco preaviso, información insuficiente y algunas veces sin la participación de actores clave.<sup>24</sup>
- a. Hay que asegurar mínimos de distribución entre comunidades para la contratación local, rangos de tarifas de salarios.
  - b. La empresa debe acordar con la comunidad y cumplir un cronograma de actividades.
16. Como ya se recomendó, hay que revisar los costos de construcción acueductos y obtener la cifra realista de cuánto costaría acceder a las 76 comunidades con base en la experiencia adquirida. Esto para el conocimiento de AECID y para proyecciones realistas.
17. Hay que ir mas allá de la creación de las UCD y UCTR y velar por su correcto funcionamiento, convocatoria de miembros y periodicidad de reuniones
18. Con las otras ventanas es importante ver la manera de repotenciar al CDN para que efectivamente de línea y oriente estratégicamente a los PC. Hay que fortalecer la estructura de gestión y coordinación del CDN en línea con los compromisos adquiridos con el Secretariado.

---

<sup>24</sup> La empresa por contrato con el PC debe permitir la participación de la comunidad pero ha pasado en lugares como Bahía Azul que han incumplido convocatorias a la comunidad, han llegado sin preaviso y convocado a las personas presentes (que no son representativas o pertinentes) y les han solicitado firmar una lista de materiales sin la comunidad poder reflexionar al respecto y sin saber si esas listas son suficientes o no.



19. Es vital desarrollar una estrategia de Gestión del conocimiento donde se cubran varias líneas:<sup>25</sup>
- a. Sistematización de varios ejes (por ejemplo: trabajo con comunidades indígenas, comunidades remotas, participación comunitaria en proyectos sociales, enfoque local en proyectos de desarrollo, articulación de agencias, empoderamiento de mujeres, autoridades indígenas, etc.)
  - b. Elaboración de guías metodológicas (“how to do guides”), documentos de lecciones aprendidas, ferias de conocimiento-intercambio comunitario de saberes y buenas prácticas, notas conceptuales.
20. Se recomienda incluir aún más a la Iglesia(s) como aliados para la gestión y comunicación del PC

### **Anexos**

---

<sup>25</sup> Como se anotó, esta estrategia de Gestión del Conocimiento puede hacerse con apoyo de AECID y la Unidad de Gestión del Conocimiento del Centro Regional PNUD