



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura Evaluación conjunta intermedia

Datos rápidos

Países: Panamá

Tipo de evaluación: Evaluación Intermedia Conjunta 06/2011

Área técnica: EMP/INVEST

Gestión de la evaluación: DWT-CO San José

Equipo de evaluación: MDG AF,
Oscar Huertas Díaz

Código del proyecto: PAN/09/50/UND

Donante: MDG AF US\$ 8,464,000

WTO: 1,893,782

UNESCO: 2,549,489

ILO: 213,251

UNICEF: 562,820

UNDP: 2,528,828

UNIDO: 715,830

Palabras claves: Servicios públicos, Agua, desarrollo de la capacidad, indígenas, saneamiento, desarrollo rural

Somario ejecutivo de evaluación

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.

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.

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 7 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.

Recomendaciones

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.

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 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.

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: 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