



TÍTULO

**ELEMENTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES Y
METODOLÓGICOS EN LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA
EL CASO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE
LA PROVINCIA DE CHIRIQUÍ, PANAMÁ, 2009**

AUTORA

Idenis Araly Vega Ríos

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2011

Director	José Luis Osuna
Curso	Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas
ISBN	978-84-694-6984-2
©	Idenis Araly Vega Ríos
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA SANTAMARÍA DE LA RÁBIDA**

**ELEMENTOS TEORICOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN LA
EVALUACION PARTICIPATIVA, EL CASO DEL PROGRAMA DE
DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE CHIRIQUÍ. PANAMÁ.
2009.**

Tesina presentada como requisito para la obtención del título de Master Iberoamericano
en Evaluación de Políticas Públicas.

IDENIS A. VEGA R.

**DR. JOSÉ LUIS OSUNA, UNIVERSIDAD DE SEVILLA
DIRECTOR**

España, 2010

TABLA DE CONTENIDOS

Tabla de contenidos	ii
Tabla de cuadros	iv
Tabla de ilustraciones	v
Dedicatoria	vi
Agradecimientos	vii
Introducción	8
Marco Introductorio.	
1.1 Antecedentes.	10
1.2 Justificación e importancia del estudio	12
1.3 Objetivo general	15
1.4 Objetivos específicos	15
MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA.	
Concepto y método de la evaluación participativa de políticas públicas.	
2.1 La evolución de la evaluación.	16
2.2 Los paradigmas en la evaluación.	24
2.2.1 Paradigma positivista	26
2.2.2 Paradigma constructivista	31
2.3 La metodología participativa constructivista	37
2.3.1 Métodos e instrumentos en la evaluación	38
2.3.1.1 Indicadores del desempeño	38
2.3.1.2 Enfoque del marco lógico	39
2.3.1.3 Evaluación basada en la teoría	43
2.3.1.4 Encuestas formales	44
2.3.1.5 Métodos de evaluación rápida	45
2.3.1.6 Métodos participatorios	47
2.3.1.7 Estudios de seguimiento del gasto público	49
2.3.1.8 Análisis de costos – beneficios y Análisis de la eficacia en función de los costos	50
2.3.1.9 Evaluación de los efectos	51
2.4 Las políticas públicas y su evaluación	53
2.4.1 La evaluación de políticas de desarrollo sostenible	54

2.4.2 Contextualización. El Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí en Panamá.....	61
MARCO METODOLÓGICO	
3.1 Tipo de investigación.....	77
3.2 Población	77
3.3 Variables	77
3.3.1 Variable No. 1: Evaluación participativa (Participación)	77
3.3.2 Variable No. 2: Herramientas técnicas y metodológicas (metodología)	78
3.3.3 Variable No. 3: Lecciones aprendidas (aprendizaje)	79
LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	80
4.1 Resultados del análisis documental	81
4.2 La evaluación Intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.....	82
4.3 Los términos de referencia.....	83
4.4 Los instrumentos de recolección de datos empleados en la evaluación	97
4.5 Las lecciones aprendidas en la evaluación.....	99
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Conclusiones	103
5.2 Recomendaciones	108
BIBLIOGRAFÍA	112
ANEXOS	116
Guía Rápida de Evaluación Participativa	
Informes de Observaciones de la Evaluación	
Etapas de la Consultoría	
Términos de referencia	

INDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1: Generaciones y características de la Evaluación.	17
Cuadro No. 2: Cambio de paradigmas en la evaluación.....	35
Cuadro No 3: Diferencias entre paradigmas.....	36
Cuadro No. 4: Esquema del marco lógico.....	41
Cuadro No. 5: Principales paradigmas y enfoques teóricos sobre el desarrollo económico.....	56
Cuadro No 6. Análisis de escenarios	62
Cuadro No. 7: Escenarios de referencia	64
Cuadro No. 8: Acciones prioritarias a ejecutarse en la I Fase.....	75
Cuadro No. 9: Contenido de los términos de referencia de la evaluación.....	83
Cuadro No. 10: Diseño de la evaluación	86
Cuadro No. 11: Actividades de la evaluación	87
Cuadro No. 12: Las partes de la evaluación y los objetivos específicos esperados.	89
Cuadro No. 13: Consultorías evaluadas por componentes	92
Cuadro No. 14: Proyectos de asistencia técnica evaluados por componentes ...	92
Cuadro No. 15: Proyectos de adquisición de bienes evaluados por componentes	93
Cuadro No. 15: Evaluación de los disparadores para la fase II por componentes	95
Cuadro No. 16: Número de participantes por tipo de taller y por zona	98

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración No. 1: Metodología para la estructuración del Programa	65
Ilustración No. 2: Componente No. 1 en sus distintos niveles	70
Ilustración No. 3: Componente No. 2 y sus subcomponentes	71
Ilustración No. 4: Componente No. 3 y sus subcomponentes	73
Ilustración No. 5: Prioridades regionales	74
Ilustración No. 6: Estructura de coordinación y participación para la ejecución del Programa	76

DEDICATORIA

Con todo mi amor dedico este trabajo a mi esposo Andy;
mis hijos: Andrevis y Alejandra, que son ellos la fuente
de inspiración para seguir en la vida.

AGRADECIMIENTO

Intentar enumerar a todos los que deseo agradecer, sería una lista verdaderamente larga.

A Dios Todopoderoso por darme la fuerza y coraje para iniciarme en la aventura de emprender el viaje para realizar esta Maestría y culminar este trabajo.

A mi esposo, *Andy*, por su decidido apoyo en todo momento y sus palabras de aliento que me impulsaron a logro de esa meta.

A mis hijos, mis padres, mis hermanas por todo el apoyo incondicional que siempre me ofrecen en todo momento.

A los docentes del Programa de Maestría quienes con diligencia y asertividad ofrecieron sus conocimientos y experiencia.

A la Universidad Internacional de Andalucía y sus colaboradores quienes creyeron en mi e hicieron mi estadía comfortable.

INTRODUCCIÓN

El presente informe de investigación aborda los temas relacionados con los elementos teóricos y conceptos claves en la evaluación participativa, enmarcado en la evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí, en Panamá. Este estudio ofrece información sobre las distintas actividades realizadas en el proceso de evaluación del Programa y el análisis de la información contenida en el informe final de evaluación, además valora las lecciones aprendidas emitidas por el evaluador para finalmente presentar las conclusiones y recomendaciones.

Es importante mencionar, a modo de aclaración, que no se trata de una evaluación, ni de una metaevaluación, sino más bien un análisis del proceso evaluativo y de los hallazgos presentados por el evaluador; de manera que sirvan de ilustración sobre el tema de la evaluación participativa, conceptos y metodología.

Este documento está estructurado de la siguiente manera: Se inicia con un marco introductorio en donde se presentan los antecedentes, justificaciones y objetivos del estudio. Seguidamente se ofrece datos sobre los diferentes momentos de la evaluación hasta nuestros días; así como también los aspectos relacionados al cambio de paradigma, las metodologías y enfoques. También se ofrecen brevemente ideas sobre el desarrollo sostenible y su contextualización en el Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí en Panamá.

Posteriormente se presenta el abordaje metodológico de la investigación que incluye el tipo de investigación, la población y las variables que se consideraron en el estudio. En el siguiente apartado se ofrecen los resultados de la investigación, que incluyen el análisis de los términos de referencia para la evaluación el diseño de la evaluación, la presentación de los datos contenidos en el informe final y los datos de participación de la evaluación.

Finalmente se puede encontrar las conclusiones y recomendaciones. Se presentan además, ya al final del documento, la lista de las fuentes de información y los anexos, los cuales incluyen los informes de observación realizados durante la evaluación, una breve guía de evaluación rápida y documentos de referencia como los términos de referencia y las etapas de la consultoría.

Cabe destacar que realizar este trabajo de investigación ha sido de gran significado, puesto que permitió aclarar muchos términos y procesos que se realizan en una evaluación.

MARCO INTRODUCTORIO

1.1 Antecedentes:

En 1996, el Órgano Ejecutivo crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, a través del Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre, adscrito al Ministerio de la Presidencia. Este es el inicio del proceso de desarrollo en búsqueda de elevar la calidad de vida de los ciudadanos; como pilar fundamental de este desarrollo; a través del crecimiento económico, equidad social, armonía con el medio ambiente y el respeto a la diversidad étnica y cultural; integrando el fortalecimiento de la participación ciudadana como factor importante. Se requiere articular políticas sociales, económicas y ambientales, además de tener transparentes leyes y marcos reglamentarios construidos en forma participativa, que garanticen la gobernabilidad y la gobernanza; todo esto en el marco de la conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) de 1992 y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994; unidos y preocupados por establecer dinámicas participativas y políticas de desarrollo sostenible que propicien la paz, libertad, democracia y desarrollo.

El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible se fundamentó en aspectos como: Reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; Impulsar una política de crecimiento económico para la generación de empleo; Desarrollar el capital humano; y Reformar y modernizar el Estado-Descentralización, incorporar la función de gestión ambiental como factor de sostenibilidad del proceso futuro de desarrollo.

Dentro de la política del Gobierno Nacional está la de disminuir la pobreza y aumentar los ingresos de los habitantes en los sectores rurales no indígenas, sin embargo, no es tarea fácil toda vez que existen ciertos componentes que son necesarios subsanar, tal como lo plantea el Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2006 – 2010 (pág. 42): “La situación de las organizaciones del sector público agropecuario (SPA) se caracteriza por: Falta de una **Política de Estado** que trascienda un periodo de gobierno, que sustente una orientación estratégica para la transformación agropecuaria y rural;...”

Con lo anterior, se puede determinar que los Gobiernos están consientes de la importancia de tener programas estratégicos trascendentales y que permitan el desarrollo sostenido del país e iniciar con los primeros pasos de lo que podría llamarse “descentralización” y los “**presupuestos participativos**” a través de las Juntas Técnicas y los Comités Subregionales constituidos por los miembros de las instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil del Programas Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.

En términos de evaluación, en Panamá se ha seguido la tendencia mundial, siendo el campo de la educación la que presenta mayor evidencia y experiencia en este campo. Las políticas sociales y de reducción de la pobreza también han sido objeto de evaluación; en la mayoría de los casos por exigencia de las instituciones cooperantes o financiadoras.

1.2 Justificación e Importancia del estudio.

El propósito central de esta investigación es describir la importancia del enfoque cualitativo como metodología participativa en la evaluación intermedia en el Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí en Panamá. La importancia del tema se centra en que la metodología cualitativa y el nuevo paradigma constructivista ofrece una mayor diversidad de técnicas e instrumentos para la obtención de información de las fuentes primarias, fundamentales para conocer todos los detalles, obtener las respuestas a las preguntas planteadas en los términos de referencia y poder ofrecer las distintas alternativas en el plan de acción.

La formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas de desarrollo enfrenta retos respecto a la sostenibilidad con el medio ambiente y al mismo tiempo que los proyectos den una respuesta acertada a los problemas reales, de la emergencia de nuevos problemas sociales y además que no escapan del ámbito político y cómo todos estos aspectos influyen en los procesos evaluativos. La participación de todos los interesados es indispensable para obtener los distintos puntos de vista u opiniones, lo fundamental aquí, es una adecuada metodología en donde concurren aspectos cuantitativos y cualitativos en torno al programa o proyecto y las distintas etapas del mismo.

Para lograr resultados de impacto se requiere lograr que los ciudadanos se apropien de las estrategias, proyectos y acciones; lo que en definitiva demanda un compromiso todos los sectores de la sociedad. En la Provincia de Chiriquí, se encuentra en ejecución el Programa Multifase de Desarrollo Sostenible; que busca fortalecer los mecanismos de gestión y las capacidades de los gobiernos locales. En este sentido y para los efectos de esta investigación, es importante conocer aspectos como lo son ¿Se contó con la participación y consenso de los agentes claves? ¿Cuáles fueron los instrumentos de recolección de la información empleado durante el proceso de evaluación intermedia del programa? ¿Son los instrumentos utilizados facilitadores para la mayor participación y aprendizaje en una evaluación? ¿Cuál fue el nivel de participación de los actores implicados?. Estos cuestionamientos son fundamentados en la necesidad puesta de manifiesto por el Banco Interamericano de Desarrollo en su documento “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”, en donde se hace referencia a la Octava Reposición de Recursos de la Institución (Mayo 2004, Pág. 3): *“...se establece que es esencial la existencia de políticas públicas que sean el fruto de diálogos entre los actores nacionales y que estén basadas en consensos amplios y duraderos”*. En ese mismo documento el Banco reconoce que no existen modelos participativos que se puedan implementar sin tomar en consideración aspectos socioculturales del territorio; he aquí un punto focal e importante del estudio.

El desarrollo de esta evaluación es de significativa importancia, sobre todo porque se incluya el aspecto de “participación ciudadana”, para el fortalecimiento de la

gobernanza en Panamá y la búsqueda de mecanismos que contribuyan a elevar la calidad de vida de todos los ciudadanos, tal como lo indica el documento preliminar del programa propuesto del PNUD: Documento sobre el Programa para Panamá (2007-2011) Pág. 4:

“Se contribuirá en especial a la creación de capacidades aportando los siguientes productos: c) la promoción de debates a fondo sobre los problemas nacionales, especialmente: ... iii) el fortalecimiento de los mecanismos de auditoría social y participación ciudadana; ... y vi) el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales.”

Un aspecto que agrega relevancia es la gestión e inclusión de los gobiernos locales en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, ya que contribuye en la lucha contra la corrupción que golpea la imagen del país, evidenciado en el informe del PNUD sobre Evaluación del Programa de Panamá 1991-2003, pág. 6: *“La corrupción es un fenómeno candente en el País que afecta tanto al sector público como al sector privado.”* La corrupción y los problemas de gobernabilidad que presenta el país afectan negativamente el desenvolvimiento económico del país, pero más que nada son estos aspecto los responsables casi directos de los altos niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza en el país.

A la luz de los aspectos antes señalados, se busca demostrar y dejar sentado lo importante y fundamental que resulta el empleo de la evaluación participativa como instrumento de transparencia, rendición de cuentas y legitimación de la actuación pública. Además, de lo indispensable que es la adecuada selección del método, las técnicas, instrumentos y

enfoque que más se ajuste a las necesidades de información y que logren los objetivos para los que fue diseñada la evaluación. La presente investigación pretende exponer al lector un marco conceptual sobre los distintos matices que convergen en la evaluación participativa y muy especialmente en las políticas de Desarrollo Sostenible, como parte del nuevo paradigma en la evaluación.

1.3 Objetivo General.

Conocer los elementos teóricos-conceptuales sobre la evaluación participativa en la evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí.

1.4 Objetivos Específicos.

Definir el marco conceptual sobre la evaluación participativa y su contextualización en la Evaluación Intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí.

Describir las herramientas técnicas y metodológicas empleadas en la evaluación Intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.

Valorar las lecciones aprendidas ofrecidas en el informe final de la evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, como base para recomendaciones hacia una mejor gestión de la evaluación, mediante una Guía Rápida de Evaluación Participativa.

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA.

CONCEPTO Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

2.1. La Evolución de la Evaluación.

La evaluación es un campo en las ciencias sociales que emplea métodos y técnicas de investigación con el propósito de obtener información con el objetivo final de transformar, para ello se requiere una marcha paralela a la acción de cambio “*acciones con el propósito de obtener un cambio*” (Stame, 2003). Según (Rossi y Freeman, 1993) en Osuna et. al. (2007): “*Es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social*”. Por otro lado para la Joint Committee Standard Education, evaluar es “*Recoger y analizar sistemáticamente una información para poder determinar el valor o mérito de una intervención*”. Está tácito que las intervenciones a que se refiere estos procesos son ámbitos sociales, por consiguiente debe ser consciente y colectiva; lo que requiere mecanismos participativos.

Por otro lado, la complejidad de los procesos sociales y la influencia de otras ciencias como la economía, la geografía y la política, ha dado lugar el empleo y el desarrollo de un nuevo enfoque en la evaluación de políticas públicas, con el empleo de los métodos y técnicas de la investigación social, a modo de complementariedad en la búsqueda de información, que permita tomar decisiones para la mejora o reformulación de políticas o programas. Además en 1991, el Consejo Científico de Evaluación (en André-Noël Roth (2007) definió la evaluación como: “*la actividad de recolección, de*

análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como la preparación de nuevas medidas”.

De aquí se puede determinar que la evaluación es formativa, al aportar nuevos conocimientos, es una herramienta, ya que es parte de procesos de actuación y es normativa; al interpretar, a partir de juicios de valores; para que el Estado tome decisiones responsables amparadas en evidencias aportadas por la evaluación. Las evaluaciones han evolucionado dependiendo de los procesos políticos económicos y sociales que han tenido lugar en los distintos países, a través de la historia. De acuerdo con el momento histórico y a sus autores representativos, ha sido dividida en generaciones, cuyas características se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 1:
Generaciones y características de la Evaluación**

Generaciones	Características
Primera Generación. Los técnicos (hasta 1930, época pre-tyleriana).	<ul style="list-style-type: none"> • Época de medición. • Centrados en programas de intervención social en el campo de la educación y la salud. • Contratación de hipótesis • Determinación de relaciones causales entre variables predefinidas.
Segunda Generación. Los descriptores (Época Tyleriana 1930-1945) (Época de la Inocencia 1946-1957).	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de fortalezas y debilidades de los programas con respecto a los objetivos predeterminados.
Tercera Generación. La del Juicio. (Época del realismo 1958-1972).	<ul style="list-style-type: none"> • El evaluador es un juez • Evaluación con función positiva y normativa • Desarrollo de nuevas teorías y métodos de evaluación.
Cuarta Generación. La profesionalización. (desde 1973)	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación, considerada una profesión en las sociedades altamente desarrolladas. • Autoridad cultural que respalda las decisiones públicas. • Inicia la creación de Agencias Estatales de Evaluación.

Preparado por: Idenis Vega R. Panamá, 2010.

Fuente: Carmen Vélez “El Cambio De Paradigma En Evaluación De Políticas Públicas: El Caso De La Cooperación Al Desarrollo”.

Guba y Lincoln (1989) plantea la evolución de la evaluación, dividiéndola en distintas épocas: La época de la medición, la época de la descripción y la época del juicio.

La época de la Medición. La evaluación tal como se conoce hoy día es el resultado de un proceso de construcción y reconstrucción que involucra la influencia de un número en el sector educativo, se da inicio en determinar si los estudiantes habían adquirido el contenido de las materias que cursaban; para lo que se aplicaban pruebas en Estados Unidos, Francia, e Inglaterra. Como resultado de todos estos esfuerzos tenemos el “IQ Test” el que ha llegado a ser parte permanente del sistema americano.

Las pruebas mentales en el área psicológica se requirieron en la inducción del personal en la I Guerra Mundial. En Estados Unidos, a raíz del aumento de programas de bienestar social y la necesidad de conocer el efecto de estos programas, es cuando se desarrollan y aplican técnicas de investigación social.

Varios factores influyeron en el desarrollo de esta primera era de la evaluación. Estos factores son: la legitimación alcanzada por el fenómeno de las ciencias sociales y la emergencia del movimiento en las áreas de negocios y la industria.

En esta época, el papel del evaluador era de técnico en la aplicación de los instrumentos disponibles de modo que las variables determinadas en la investigación pudieran ser medidas. Si no existan instrumentos apropiados, se esperaba que el evaluador tuviera la experticia para diseñarlos. El sentido técnico

de la evaluación hoy, evidencia de ello, son las pruebas de ingreso y egreso como parte de los requisitos; información que es utilizada para determinar las escuelas de mayor prestigio e inclusive de los docentes, en cuanto a la efectividad y de la continuidad en el uso de los términos de “medición y evaluación” en sus títulos.

La época de la Descripción.

Intentó cubrir las deficiencias de la primera, se centró en desarrollar currículum de acuerdo con las necesidades de los estudiantes, en 1933 The Eight Year Study intentó determinar la validez del supuesto de que el currículum requería una revisión ya que los estudiantes no iban más allá de la escuela elemental, ya que ellos aspiraban a adquirir habilidades y destrezas que les permitieran alcanzar un mejor estatus económico y social; sin embargo, las escuelas no eran capaces de proveer tales enseñanzas. Se estableció un periodo de ocho años para permitir que por lo menos una cohorte de tales estudiantes para que completaran cuatro años completos tanto de primaria y secundarias. Inmediatamente, surgió el determinar si el desarrollo del nuevo currículum estaba trabajando como debía. Es aquí en donde se encarga a Ralph W. Tyler para realizar la evaluación con una importante variación de la conocida hasta ahora: refinar el desarrollo del currículum y asegurarse de que estaba funcionando. Es aquí en donde la evaluación de programas inicia. Este nuevo momento en la evaluación era caracterizado por descripción de patrones de fortalezas y debilidades con respecto a los objetivos planteados. El papel del evaluador fue el de descriptor, aunque el anterior aspecto

técnico se mantuvo. La medición no fue tratada más equivalente pero fue redefinida como uno de varias herramientas. Más tarde Tyler fue llamado el padre de la Evaluación.

La Época del Juzgamiento.

La era de la evaluación descriptiva guiada por objetivos, tuvo serias deficiencias, en donde se probó que la falla en la tarea de evaluar respondía a las deficiencias del sistema educativo norteamericano. Esto permitió a los Rusos a ganar espacio en el campo exploratorio. El llamado a incluir el juicio en las evaluaciones marcó la emergencia de esta nueva era, la cual fue caracterizada por esfuerzos de ofrecer opiniones en los que el evaluador asumió el papel de juez, aunque se mantuvo la técnica de la descripción. Lo importante en esta época fue que el análisis final incluía juicios de valor apoyados en estándares diseñados con este propósito.

En estas tres épocas también existieron deficiencia o fallas tales como:

- la recolección de datos de los individuos no fue sistemáticamente posible, hasta el desarrollo de instrumentos apropiados a la cantidad que caracterizó la primera generación.
- En la época de los descriptores, la evaluación se preocupó no sólo por los individuos si no también por muchos no humanos evaluados, tales como,

programas, materiales, estrategias, patrones organizacionales, entre los más destacados.

- En la última o tercera época, la del juicio, tuvo que lidiar en el juzgamiento con el mérito del evaluado y con su riqueza.

Cuando se empieza a introducir cambios en la gestión pública, en los países anglosajones como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y algunos países nórdicos, finalmente en los años 90, las exigencias de agencias internacionales de financiamiento tanto en la Unión Europea y algunos países miembros de las Naciones Unidas; contribuyen significativamente a que se consolidara en la comunidad internacional el empleo de la evaluación como herramienta para el análisis de las políticas públicas, así lo indica la “*Guía Azul*” de Evaluación (Osuna, et. al., 2007)

“...al final de los años 50, la evaluación de programas se encontraba consolidada en Estados Unidos y empezaba a emerger, aunque con menor intensidad, en Europa y otros países industrializados, e incluso en países menos desarrollados de la mano de programas de Naciones Unidas”.

La importancia de la evaluación en la gestión pública para garantizar la transparencia y mejorar su gestión, se hace evidente y obligatoria, de acuerdo a la opinión de Subirats (2007): *“Una organización que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparentes en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores”.* Además, se requiere que se diseñen políticas, programas y proyectos con mayor coherencia y pertinencia, con menos

gasto público y mayor efectividad en la población beneficiaria. Todo lo anterior ha procurado cambios importantes: el cambio de paradigma metodológico de la evaluación en la búsqueda de legitimidad de las actuaciones del Estado.

La evaluación es un proceso reflexivo, sistemático y riguroso de indagación sobre la realidad, que atiende al contexto, considera globalmente las situaciones, atiende tanto a lo explícito como lo implícito y se rige por principios de validez, participación y ética. Evaluar implica valorar y tomar decisiones que impactan directamente en la vida de los otros. Es una práctica que compromete una dimensión ética, no siempre tenida en cuenta y asumida como tal. Se requiere de un proceso reflexivo que asuma una posición de análisis crítico en torno a las acciones que se realizan conjuntamente con las intenciones que se persiguen. Es decir, hace preguntas como: qué se pretende hacer, qué valores están involucrados, cómo se realiza, qué efectos tiene, qué papel asumen los evaluadores. Siendo el conocimiento sobre evaluación una construcción teórica, no es de extrañar que en su práctica convivan diferentes modelos.

La evaluación forma parte de un proceso más amplio que supone la gestión y elaboración de un proyecto. Es posible pensar en algunas etapas o fases que habría que considerar en la implementación de acciones de evaluación. Se pueden identificar distintos momentos que se distinguen entre sí por su especificidad:

- Planificación, consiste en la definición de los aspectos o situaciones que van a ser evaluadas, que dependerá del momento en que se realice, así como los objetivos que

se persiguen. En esta etapa se explicitan los propósitos, se definen las situaciones, métodos e instrumentos y el impacto de resultados. También se asignan los responsables y recursos. Uno de los puntos más importantes a definir en esta fase es el problema o situación que se desea estudiar, ya que de esta definición emanarán todas las otras.

- ☑ Implementación, en esta etapa se incluye la recolección de información a partir de la que se emitirán las apreciaciones y juicios para valorar la situación que se estudia. La información que se recolecte será la fuente a través de la cual se van a valorar las situaciones y se tomarán decisiones; si la información que se Recoge no es válida y confiable, la evaluación carecerá de significatividad posterior.
- ☑ Análisis y elaboración de conclusiones, esta etapa debería realizarse intentando dar respuesta a las preguntas que originaron el estudio. De esta Manera, se debería poder explicar el problema identificado al comenzar la evaluación. Se realiza la evaluación de los datos, la construcción de explicaciones, la contrastación de hipótesis y la elaboración de conclusiones, definición de líneas y estrategias de acción.

Para que este análisis sea más rico es importante incluir y contrastar las diferentes opiniones de las distintas personas implicadas en la evaluación. Habría que evitar que se generen situaciones donde unas voces son más escuchadas que otras, ya que es a partir de las diferentes miradas y perspectivas se enriquecerán las conclusiones.

Si se trata de un proceso de heteroevaluación, habrá que ser cuidadoso con la forma en que se desenvuelve la información recolectadas a las personas evaluadas,

recordando que la evaluación más que servir para marcar un error debería permitir el crecimiento y desarrollo profesional así como la resolución de problemas.

- ☑ Elaboración de un informe que debería ser confeccionado de modo sucinto, concreto y con un lenguaje inteligible, de forma que se facilite su lectura y posterior utilización. El informe no sólo debería dar cuenta de las causas o factores intervinientes en la situación estudiada sino también y especialmente incluir sugerencias y propuestas concretas para incorporar en el diseño e implementación de proyectos. Es decir, si evaluar supone emitir juicios, valorar una situación y tomar decisiones, el informe debería contemplar estos dos aspectos.

Para la difusión de las conclusiones se podría prever la elaboración de un pequeño documento que incluya las condiciones más importantes de modo de que esté al alcance de todos los interesados.

2.2. Los Paradigmas en la evaluación.

Un paradigma es una serie de creencias y presunciones que la sociedad es capaz de hacerse sobre determinados aspectos de la vida, hasta el punto que sirve de guía o modelo para las actividades cotidianas; es un esquema teórico, o una vía de percepción y comprensión del mundo, que un grupo de científicos o investigadores ha adoptado. Lo importante es señalar que un paradigma es un sistema básico de creencias, sin que al mismo tiempo pueda ser aprobado o desaprobado; comprobado o no. En el campo de la evaluación también existen paradigmas, que a primera impresión pareciera que los cambios paradigmáticos han sido determinados por la metodología empleada; defendido

por los distintos autores que enriquecen la teoría de la evaluación; (Martínez, C., pág. 79) *"el 'enfoque de evaluación orientada por el método' se vio claramente apoyada por el hecho de que la mayoría de las perspectivas de evaluación han estado orientadas principalmente por el método."* El debate entre los métodos cuantitativos y los métodos cualitativos, así como también de los enfoques tradicionales y naturalistas trae consigo el paradigma de la evaluación; entre la clásica positivista y la participativa. La evaluación puede analizarse desde una perspectiva cuantitativa que tiene que ver con el concepto de evaluación como medición y desde una perspectiva cualitativa, se relaciona la evaluación con la capacidad y la acción de apreciar, valorar, comparar, comprender. Desde el campo teórico podemos afirmar que esto tiene que ver con dos paradigmas diferentes: el positivista y el naturalista.

Además del método, también influyen los aspectos teóricos, epistemológicos, ontológicos, que cada uno de los paradigmas defiende como predominantes y fundamentales. En la evaluación, el interés por conocer la diversidad social y los problemas ligados a ella, ha empleado distintos métodos que nos ofrecen mayor flexibilidad y un enfoque holístico e integral impulsando la evaluación de cuarta generación, dada a conocer o llamada así por Guba y Lincoln, a la que, entre otros aspectos, se le adicionan los juicios de valor, que sólo pueden ser emitidos una vez se haya contado con la intervención de los actores implicados, tal como expone (Vélez, 2007): *"los parámetros de referencia para la emisión de juicios de valor deben ser*

determinados a través de un procedimiento de diálogo con todos los implicados en un programa o política”.

Es así como el paradigma positivista o convencional es reemplazado por el enfoque constructivista; por ofrecer mayores alternativas o ventajas en el resultado de la evaluación y, por ende, en la efectividad en el análisis de políticas públicas. Sin embargo, se considera importante ofrecer detalles sobre las particularidades de ambos paradigmas.

2.2.1. El Paradigma positivista.

El paradigma positivista parte de la idea que la evaluación es un proceso de investigación empleando el método científico imparcial, a través del cuál se descubre y verifica. En este proceso investigativo la comunicación o contacto entre los evaluadores y los evaluados es reducido y fundamentalmente emplea métodos estadísticos para la comprobación de la teoría inicialmente planteada a comprobar. El positivismo es deductivo, en cuyo caso, el fruto de la contrastación de la teoría y la práctica, en donde se utilizó métodos y técnicas fundamentalmente estadísticas cuyas fuentes de información primarias y secundarias son determinadas exclusivamente por el evaluador; ya que la comunicación entre éste y el evaluado es mínima.

También denominado paradigma cuantitativo, empírico–analítico, racionalista, es el paradigma dominante en algunas comunidades científicas. El positivismo es una

escuela filosófica que defiende determinados supuestos sobre la concepción del mundo y del modo de conocerlo:

- El mundo natural tiene existencia propia, independientemente de quien estudia.
- Está gobernado por leyes que permiten explicar, predecir y controlar los fenómenos del mundo natural y pueden ser descubiertas y descritas de manos objetiva y libre de valor por los investigadores con métodos adecuados.
- El objetivo que se obtiene se considera objetivo y factual, se basa en la experiencia y es válido para todos los tiempos y lugares, con independencia de quien lo descubre.
- Utiliza la vía hipotético–deductiva como lógica metodológica válida para todas las ciencias.
- Defiende la existencia de cierto grado de uniformidad y orden en la naturaleza.

En el positivismo, los instrumentos y técnicas de recolección de datos se les exige fiabilidad y validez a fin de garantizar la objetividad de la Información obtenida, estos datos se transforman en unidades numéricas que permiten a su vez un análisis e interpretación más exacta. Se aplican fundamentalmente análisis estadísticos que argumentan matemática y objetivamente los resultados. El análisis y tratamiento de datos ocurre después de su recogida, teniendo un carácter estático y deductivo. Los resultados obtenidos se interpretarán en función de la hipótesis de partida.

Para el paradigma positivista la realidad es única, puede ser fragmentada para su análisis y las partes pueden ser manipuladas independientemente. Existen múltiples

realidades construidas por cada persona, por lo tanto, el estudio de una parte está influido por el estudio de las otras partes de esa realidad. El sujeto y el objeto son independientes. Del conocimiento el sujeto y el objeto interactúan de manera dialéctica, es decir, se modifican mutuamente y por tanto, son inseparables.

El positivismo considera que es posible establecer leyes generales, que son permanentes independientemente del tiempo, no admite la posibilidad de hacer generalizaciones. Se debe trabajar con hipótesis de trabajo limitadas a un tiempo y a un espacio particular; por tanto el contexto juega un papel muy relevante. Se asume que es posible establecer las causas de los hechos; se parte de que los fenómenos tienen múltiples factores asociados y no unas pocas causas, por esta razón, no interesa enfocar el estudio en la óptica causa-efecto. Interesa en este enfoque más bien el abordaje de los procesos y sus propias particularidades, estudiando los esquemas de relaciones complejas y no tanto la búsqueda de relaciones determinadas de causa y efecto. Los defensores del positivismo están convencidos que es posible desarrollar una investigación libre de valores; sin embargo, los valores del investigador, del contexto particular en la que se realiza y de las teorías que la fundamentan, tienen importancia y determinan los resultados.

Una característica importante es que se parte de teorías previamente seleccionadas de la cual se extraen, por un enfoque hipotético-deductivo, hipótesis que se desea contrastar en la investigación para confirmarlas o desecharlas. Sin embargo la teoría que se acepta en el marco de la investigación es la que tiene relación más directa con el tema

investigado o la que se desprende de ello. Además se crean las condiciones para la investigación, tal como laboratorios especialmente diseñados o ajustándose a condiciones previamente establecidas, como la selección de muestras estadísticas.

En resumen podremos apuntar que el positivismo:

- ☑ Es una corriente que ha tenido una gran influencia y aun la tiene. Postula que sólo el conocimiento proveniente de las ciencias empíricas es válido.
- ☑ Asume que existe un método específico mediante el cual el sujeto puede acceder a conocer de manera absoluta al objeto de conocimiento. Este método, asume, es el mismo para todos los campos de la experiencia, tanto en las ciencias naturales como en las ciencias sociales.
- ☑ Crítica y rechaza los desarrollos metafísicos de toda clase, por tanto, no acepta la reflexión que no pueda fundar enteramente sus resultados sobre datos empíricos, o que formula sus juicios de modo que los datos empíricos no puedan nunca refutarlos.
- ☑ Ha privilegiado los métodos cuantitativos en el abordaje de la investigación. En particular, la investigación educativa de corte positivista adopta el enfoque cuantitativo.
- ☑ Para los positivistas el sujeto de la investigación es un ser capaz de despojarse de sus sentimientos, emociones, subjetividad, de tal forma que puede estudiar el objeto, la realidad social y humana “desde afuera”. Supone que el investigador puede ubicarse en una posición neutral y que sus valores no influyen en los resultados de su investigación.
- ☑ Pretende el establecimiento de leyes generales. Le interesa el establecimiento de leyes con el fin de predecir y controlar.

- ☑ La concepción dialéctica del conocimiento propone que el sujeto construye el objeto de conocimiento, y que esta construcción está mediada por las experiencias previas del sujeto, sus creencias, valores, temores, preferencias, intereses, etc., así como la preparación que tenga acerca del instrumento que utiliza para conocer.
- ☑ De acuerdo con lo anterior las experiencias previas y los conocimientos anteriores del sujeto facilitan o inhiben la construcción de nuevos conocimientos.
- ☑ Por otro lado se puede decir que:
 - ☑ El conocimiento es continuo y progresivo, inacabado y en constante evolución.
 - ☑ El aprendizaje tiene lugar mediante las actividades que desarrolla el sujeto para construir ese conocimiento.
 - ☑ Es importante el uso de métodos cualitativos.
 - ☑ Los valores del investigador, de la teoría que asume y del contexto particular en que se realiza, tienen influencia en los resultados de la investigación.

En el campo de actuación de las políticas públicas, con el enfoque positivista se tendría una visión recortada de la realidad ya que el mismo no busca comprender, se reduce al hecho de describir de manera inalterable y sin relación ni conexión entre los hechos de la política, la economía, la sociedad y las manifestaciones culturales. El empleo de métodos cuantitativos, únicamente, no respondería a las necesidades de información, sobre todo en las políticas sociales; por lo que Subirats propone, “*en políticas complejas, evaluaciones complejas*” (Subirats, 2007:13), en donde la complejidad está marcada por el empleo de distintos métodos para la obtención de

información además de la intervención de los diversos actores, el enfoque multidisciplinario y la triangulación.

Las políticas convencionales de bienestar funcionaban, en esencia, a partir de cuatro elementos características: homogeneidad, rigidez, indiferencia y lejanía; sin embargo, es un hecho que la evolución vertiginosa de la sociedad enmarcada en una sinergia entre las instituciones y los espacios culturales, es un proceso dinámico constructor de conocimiento, tal como lo describe Jahir Rodríguez, *“se construye en escenarios y ambientes globales de aprendizaje en donde confluyen procesos, estrategias y vivencias educativas, así como el concepto de educación permanente a lo largo de la vida.”* Por su parte Subirats (2007:15) propone *“favorecer perspectivas de trabajo que operen con mejores relaciones entre los casos específicos y las categorías con las que suelen operar las políticas”*, lo que conlleva a un cambio en el enfoque metodológico y paradigmático positivista, por un enfoque que responda a los cambios globales que se dan en el ámbito político y social.

2.2.2. El Paradigma constructivista.

Por el contrario del positivismo, el constructivismo o paradigma emergente, enfatiza aspectos importantes como las variables, el contexto, la cultura, el significado que hace el autor de los resultados y la perspectiva holística. La diferencia con el positivismo radica en la participación de los actores, la concepción de escenarios y las actividades como un todo.

Por otro lado está la inclusión de juicios de valor por parte del evaluador, puntualizado por André-Noël Roth (2007:161) “*la evaluación pluralista busca favorecer la introducción de otros criterios, en general más cualitativos, y metodologías y dispositivos de trabajo más participativos*”; es por ello, que se defiende por una visión pluralista en la evaluación de políticas públicas, y el empleo de enfoques cualitativos, para dar respuesta a una sociedad que se desenvuelve en muchas dimensiones y en múltiples interacciones, tejidas por la realidad social e histórica. En el ámbito social el análisis de las políticas públicas, la evaluación es una herramienta que traspasa el análisis de lo individual o lo concreto y es así como los procesos evaluativos están asociadas a las dimensiones cognitiva, instrumental y normativa; que a partir de allí se hacen las interpretaciones y juicios de valor.

Para el paradigma constructivista, los aspectos contextuales y situacionales son importante, de ahí su preocupación por indagar en profundidad, atendiendo a la complejidad de variables, su carácter heurístico y la posición del evaluado, que suministrará información valiosa sobre el programa o proyecto, atendiendo además, a creencias y aspectos ligados intrínsecamente a la cultura del contexto. No se puede exigir objetividad y neutralidad absoluta.

Promueve por la utilización de métodos cualitativos para la participación activa de los sujetos de la evaluación, fundamental y estrictamente necesaria. Se puede decir que

en la metodología constructivista se distinguen dos elementos: la participación de los actores y la aplicación de métodos cualitativos. Además, se hace indispensable la utilización de criterios que permitan al evaluador obtener los resultados de acuerdo a ciertos patrones, implícitos o explícitos, de la actuación en base a los criterios seleccionados. La evaluación participativa no es simplemente reunir a los actores y beneficiarios, incluye también el empleo de metodologías y herramientas que contribuyan a desarrollar el proceso, de manera tal, que se pueda lograr retroalimentación y sinergia para el aprendizaje cognitivo, instrumental y normativo; mencionado anteriormente; por ello (Roman C., M. 1999:2) propone evaluar los proyectos sociales siguiendo:

“criterios básicos es asumir una perspectiva teórica en la cual la población beneficiaria ya no un objeto o ente pasivo sino que emerge como un actor o ‘grupo de interés’ que interactúa con determinados equipos o instituciones que intervienen en los problemas que les afecta.”

Es muy larga la tradición sobre la polémica que existe entre los métodos de investigación cuantitativa y cualitativa, si bien es cierto, hasta hace algunos años la mayoría aplicaba el método de investigación cuantitativo, no es menos cierto, que en el último tiempo ha nacido el interés por buscar las compatibilidades y complemento entre ambas tendencias ya que fueron naciendo fuertes críticas, hacia algunos métodos cuantitativos que tendían a distorsionar o simplificar demasiado, realidades sociales complejas. Sin embargo, no se debe pensar que por buscar colaboraciones mutuas se va ha dejar de lado los aspectos fundamentales que han distanciado ambas concepciones, sino por el contrario, por ejemplo cuando una investigación trata de grandes muestras de

datos y se espera resultados matemáticamente interpretables y donde se pueden identificar atributos medibles y pueden diseñarse y desarrollarse instrumentos para medirlo, el método cuantitativo será el más adecuado. Ahora bien, cuando se busca comprender el comportamiento de los sujetos implicados en un proceso, intentando captar el propio proceso en su totalidad, las interacciones y significados de los sujetos entre sí y los sujetos con el medio ambiente, lo más apropiado será el enfoque cualitativo.

Este enfoque en la evaluación surge para incrementar la calidad de los resultados y que la evaluación tenga mayor credibilidad, en donde la relación con los miembros involucrados; es necesaria para lograr que sea holística e integral. No obstante, la formulación e implementación de las políticas; requiere la coordinación con los beneficiarios, los técnicos, las instituciones claves, con el ente promotor de la política, para lograr un alto grado de conciencia, voluntad política y responsabilidad, en busca de la sinergia y complementariedad. Al igual que en el caso de los Paradigmas de Investigación y las diversas concepciones filosóficas que lo sustentan, es difícil hablar en forma absoluta y categórica de una tipología única en el terreno metodológico de la investigación científica, ya que los procedimientos y técnicas se combinan y se confunden. Algunos autores defienden la triangulación para obtener una perspectiva más completa que permita un mayor grado de validez y ofrecer mejores conclusiones y propuestas de mejoras al programa o política a analizar. Osuna, por ejemplo, presenta una contrastación, del enfoque positivista y constructivista:

CUADRO NO. 2
CAMBIO DE PARADIGMA EN LA EVALUACIÓN

EVALUACIÓN CLÁSICA	EVALUACIÓN PLURALISTA
Positivismo Objetividad Objetivos Programa=Cráterios de evaluación Medición cuantitativa y única escala de valoración Métodos de evaluación estandarizados Adicionalidad Relaciones Causa – Efecto LINEALES Evaluación ajena al proceso político (ajena a los valores).	<i>(Paradigma alternativo)</i> Constructivismo Subjetividad Objetivos del programa pueden ser cuestionados Medición cualitativa y múltiples escalas de valoración Una evaluación para cada situación Contextualización de la Evaluación Complejidad de las Relaciones Causa – Efecto Evaluación inmersa en el proceso político (no es ajena a los valores).

Fuente: Osuna, presentación en el Programa de Master Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas (2007).

En todo caso, y luego de analizar la información de ambos paradigmas, se presenta el siguiente cuadro en donde se resumen sus diferencias:

**CUADRO NO. 3
DIFERENCIAS ENTRE PARADIGMAS**

	PARADIGMA POSTIVISTA	PARADIGMA CONSTRUCTIVISTA
Base Epistemológica.	Positivismo, Funcionalismo.	-Historicismo, fenomenología, interaccionismo simbólico
Énfasis.	Medición objetiva de los hechos sociales, opiniones o actitudes individuales, demostración de la causalidad y la generalización.	El actor individual: descripción y comprensión interpretativa de la conducta humana en el propio marco de referencia del individuo o grupo social.
Recogida de información.	Estructurada y sistemática.	Flexible: un proceso interactivo continuo, marcado por el desarrollo de la investigación.
Análisis.	Estadístico: para cuantificar la realidad social, las relaciones causales y su intensidad	Interpretacional: socio-lingüístico y semiológico de los discursos, acciones y estructuras latentes.
Alcance de resultados.	Homotética: búsqueda cuantitativa de leyes generales de la conducta.	Ideográfica: búsqueda cualitativa de significados de la acción humana.

Preparado por: Idenis Vega R., 2010, Panamá.

En la actualidad los Paradigmas se han convertido en las concepciones intermedias entre los principios y conceptos teóricos propios de algunas disciplinas y los principios operativos y metodológicos de la investigación propiamente dicha. A través de investigaciones se puede llegar al conocimiento innovador y real, bien sea a través del paradigma tradicional cuantitativo, o los paradigmas emergentes cualitativos o cuali-cuantitativos. Pero independientemente del paradigma o enfoque al que se suscriban, el hecho es que se necesita investigar y para que ello sea útil y efectivo deberá ser innovador, práctico, trascendente y necesario.

2.3. La Metodología Participativa – Constructivista.

Desde el punto de vista metodológico la evaluación participativa emplea metodologías de la investigación cualitativa, para la obtención y manejo de información, que no necesariamente requieren el concurso de la matemática o la estadística para llegar a conclusiones. En el plano Epistemológico postula una concepción global fenomenológica, inductiva, estructuralista, subjetiva; orientada al proceso.

Para el tipo de investigación cualitativa se pueden utilizar los siguientes diseños de investigación: Etnográfica, investigación intensiva de caso único, historia de vida, Hermenéutico, observación participante, estudio familiar intensivo. Incluye descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y comportamientos que son observables. Incorpora las experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones tal como son expresadas por los actores y no como uno los describe.

En el área de las política públicas viene a remarcar aún más la adecuada escogencia o selección de instrumentos en la evaluación por la pluralidad de protagonistas y áreas de actuación, por ello Subirats, (2007: 27) indica *“Los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palanca de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera”*. Se debe evitar el clientelismo político, un reto en las administraciones públicas latinoamericanas.

2.3.1 Métodos e instrumentos en la evaluación.

El método de la evaluación se puede realizar sobre la triangulación a cuatro niveles: de datos (cuantitativo y cualitativo), de técnicas (diferentes fuentes de información), de métodos (inductivo y deductivo) y multidisciplinar (equipo evaluador formado por economistas, sociólogos y geógrafos). El equipo de evaluación parte de la base de que los métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas no son mutuamente excluyentes, sino que se pueden utilizar de forma complementaria. Además, se considera que no existe una metodología ideal de evaluación, sino que por el contrario, los/as evaluadores/as necesitan estar familiarizados y utilizar una amplia variedad de instrumentos para la recopilación de datos y para el análisis de la información. Se debe seguir cuatro fases de trabajo: la recogida de datos, el análisis de la evidencia empírica, la valoración y la elaboración de informes. En algunos casos se espera recibir un documento con propuestas de mejoras. Para una metodología constructivista más integral se deben escoger los métodos acordes a ésta; el Banco Mundial (2004) ofrece métodos e instrumentos para el seguimiento y la evaluación; dentro de los que sobresalen:

2.3.1.1 Indicadores del desempeño.

Es un instrumento que se utilizan para medir los insumos, procesos, productos, resultados y efectos de los proyectos, programas o estrategias de desarrollo. Se requiere que estén respaldados por acertados sistemas de recopilación de información, los indicadores permiten a los administradores seguir los progresos, demostrar los resultados y adoptar medidas correctivas para mejorar la prestación de servicios. Es fundamental

que todos los actores participen al momento de definir los indicadores, para una mayor comprensión al momento de toma decisiones en la gestión.

2.3.1.2 Enfoque del marco lógico.

Es un método para la formulación, ejecución y evaluación de Programas o Proyectos. Emplear esta metodología ayuda a aclarar los objetivos de cualquier proyecto, programa o política. Facilita la identificación causa – efecto (lógica del programa). Se forma tomando en cuenta los componentes: insumos – procesos – productos – resultados y efectos. El Manual: Metodología del marco lógico para la planificación, en el seguimiento y evaluación de proyecto y programas indica:

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

Se deben determinar indicadores de desempeño en cada fase o componente; al igual que los riesgos que podrían impedir el logro de los objetivos, además contribuye a que todos los actores asociados al proyecto o programa aclaren sus objetivos y formulen sus actividades. Es un instrumento útil para examinar los progresos y tomar medidas correctivas, así como también ayuda a mejorar la calidad del diseño del proyecto programa en donde los objetivos, indicadores y riesgos son expuestos con mayor claridad, ayuda a preparar planes operacionales detallados y sirve de base para los objetivos para el examen de seguimiento y evaluación.

Es garante que los responsables de las decisiones formulen preguntas fundamentales y analicen los supuestos riesgos. Se hace indispensable que los interesados intervengan en el proceso de planeación y seguimiento; y su uso dinámico, lo constituye un instrumento eficaz de gestión que permite la aplicación, el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el empleo de este instrumento es rígido e inhibe la creatividad e innovación; se requiere que la matriz se actualice constantemente durante la ejecución o aplicación, ya que puede convertirse en un instrumento estático que no refleje nuevas condiciones y muchas veces se requiere actividades complementarias y la adecuada capacitación. La metodología del marco lógico para la planificación, en el seguimiento y evaluación de proyecto y programas, antes mencionado indica que:

“...la Metodología de Marco Lógico es una ‘ayuda para pensar’ y no un sustituto para el análisis creativo, es un instrumento que ayuda a dicho análisis y permite presentar sucintamente diferentes aspectos del proyecto y acompaña como guía, toda la evaluación de una intervención; sea ésta, proyecto o programa.”

Dentro del marco lógico se deben incluir los siguientes aspectos:

Contexto	Localización	Cronograma
Beneficiarios	Lógica de la Intervención	Seguimiento y Evaluación
Objetivo General	Objetivo Específicos	
Indicadores	Resultados Esperados	
Actividades	Presupuesto	
Plan de Ejecuciones /	Viabilidad	

No existe una forma definida de cómo debe ir o como se deben mostrar, pero es fundamental que no se obvие ninguno de ellos, para garantizar que la evaluación no pierda ningún detalle o aspecto importante. Esta metodología sugiere el empleo de una Matriz que puede ser muy parecida a la siguiente:

CUADRO NO. 4
ESQUEMA DEL MARCO LÓGICO

Resumen Narrativo de los objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN. El <u>fin</u> es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema (o problemas) del sector.	Los indicadores a nivel de Fin miden el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicas en términos de cantidad, calidad y tiempo. (grupo, social y lugar, si es relevante).	Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se <u>lograron</u> . Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.	Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias para la “ <u>sustentabilidad</u> ” (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.
PROPÓSITO El <u>propósito</u> es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los Componentes productos por el proyecto. Es una hipótesis sobre le impacto o beneficio que se desea lograr.	Los indicadores a nivel de Propósito describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar.	Los medio de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se <u>están logrando</u> . Pueden indicar que existe un problema y sugieren la necesidad de cambios en los componentes del proyecto. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.	Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.

<p>COMPONENTE Los <u>Componentes</u> son las obras, servicios y capacitaciones que se requiere que complete el ejecutor del proyecto de acuerdo con el contrato. Estos deben expresarse en trabajo terminado (sistemas instalados, gente capacitada, etc.)</p>	<p>Los indicadores de los Componentes son descripciones breves, pero claras de <u>cada uno de los Componentes que tiene que terminarse durante la ejecución.</u> Cada uno debe especificar cantidad, calidad y oportunidad de las obras, servicios, etc. que deberán entregarse.</p>	<p>Este casillero indica dónde el evaluador puede encontrar las fuentes de información para verificar que los resultados que han sido contratados han sido producidos. Las fuentes pueden incluir inspección del sitio, informes del auditor, etc.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los componentes del proyecto alcancen el Propósito para el cual se llevaron a cabo.</p>
<p>ACTIVIDADES Las <u>Actividades</u> son las tareas que el ejecutor debe cumplir <u>para completar cada uno de los Componentes del proyecto</u> y que implican costos. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada componente.</p>	<p>Este casillero contiene el presupuesto para cada componente a ser producido por el proyecto.</p>	<p>Este casillero indica donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del gerente de proyecto) que tienen que suceder para completar los Componentes del proyecto.</p>

Fuente: Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo. (en <http://www.iadb.org/ove/spbook/lamatrix.htm>)

El cumplimiento de esta serie de esquemas y formatos si bien ayudan mucho a la comprensión de lo que se desea lograr, sin embargo, podría tender a la burocratización.

Dependiendo de la profundidad del proceso de participación utilizada en apoyo del enfoque, puede ser medianamente largo y de bajo a mediano costo pero es importante

capacitar a los moderadores y prepararse para coordinar la planificación y ordenación basadas en la participación. Algunos autores indican que el enfoque del marco lógico es muchos más adecuado en la planificación que en la evaluación, aunque ha resultado de gran utilidad.

2.3.1.3 Evaluación basada en la teoría.

Es un método que se asemeja al concepto del marco lógico, pero permite tener una comprensión más profunda de un programa o actividad “teoría del programa” – ‘lógica del programa’. No se puede definir una sencilla relación causa – efecto; es por ello, que se debe realizar un análisis profundo en cuanto a factores: actores, contextos, recursos, infraestructuras entre otras, para conocer como se interrelacionan y los pasos que deben realizarse dentro del programa para observar si se confirman los hechos. Una vez realizado esto, se tendrán datos revelando factores que se consiguen o no y una conclusión sobre las posibilidades de que el programa o proyecto tenga los resultados esperados.

Puede ser utilizado en el diseño de proyectos complejos y para mejorar la gestión; toda vez que permite desde el primer momento recibir información de lo que funciona y qué no y las razones; al tiempo que permite corregir de inmediato las fallas que vayan apareciendo. Además ayuda a identificar los efectos secundarios no deseados del programa, ayuda a establecer prioridades y sirve de base para evaluar los efectos probables del programa. Este método tienen los inconvenientes de que puede volverse

fácilmente complejo si las actividades son numerosas o si la lista de factores y supuestos es muy exhaustiva o larga; y que las partes interesadas podrían estar en desacuerdo en cuales son los factores determinantes. Puede llegar a ser costoso dependiendo de la profundidad del análisis, la duración del programa o actividad y la profundidad de la labor de SyE realizada.

Es una idea de avanzar más allá del positivismo y de los indicadores. Aquí el evaluador es un analista y la tarea de evaluar se convierte en una comprobación que la teoría del programa se realiza en la práctica, a base de recoger datos a lo largo del curso de un programa con el propósito de responder a distintas cuestiones sobre la medida en que se van cumpliendo los pasos necesarios hasta alcanzar el resultado previsto.

2.3.1.4 Encuestas formales.

Es una técnica que puede emplearse para recopilar información estandarizada de una muestra seleccionada cuidadosamente de personas y hogares. Recopilan por lo general información comparable sobre un número relativamente grande de personas de grupos destinatarios concretos. Las encuestas ofrecen datos de referencia para comparar los resultados de una estrategia, programa o proyecto, por lo general compara diferentes grupos, los cambios en el tiempo determinado y las condiciones reales con las metas, además describe las condiciones de una comunidad o grupo concreto. Se puede utilizar para ofrecer una aportación fundamental para una evaluación formal de los efectos de un

programa o proyecto. Es el instrumento que permite conocer y evaluar los niveles de pobreza como base para la preparación de estrategias para la reducción de la pobreza.

Tiene la ventaja de que las conclusiones de la muestra se pueden aplicar a un número mayor de personas o al conjunto de la población. Por otro lado, tenemos que se debe esperar un largo periodo de tiempo para conocer los resultados, excepto el cuestionario de indicadores básicos de bienestar, incluso con el uso de computadores, la elaboración y análisis de datos son procesos muy lentos, estudios de medición de los niveles de vida y encuestas de hogares son costosos y requieren mucho tiempo. La diversidad de información es difícil obtener mediante encuestas formales, se debe poseer sólidos conocimientos técnicos y analíticos para el diseño de muestras y cuestionarios, análisis de datos y elaboración de informes.

Los tipos más comunes de encuestas formales son: encuestas de hogares sobre diversos temas (conocidos también como estudios de medición de los niveles de vida”), los cuestionarios sobre indicadores básicos de bienestar, las encuestas de satisfacción del cliente (o de prestación de servicios) y las fichas de calificación de ciudadanos.

2.3.1.5 Métodos de evaluación rápida.

Son métodos rápidos y de bajo costo que proporcionan opiniones y comentarios de beneficiarios y las partes interesadas o involucradas para la toma de decisiones. Pueden ofrecer una comprensión cualitativa de los complejos cambios socioeconómicos,

las situaciones sociales interactivas, los valores, motivaciones y reacciones de las personas y ofrecen el contexto e interpretación para los datos cuantitativos recopilados mediante métodos más formales.

Tiene ventajas de rapidez, flexibilidad para explorar ideas y bajo costo. Sin embargo, presenta los inconvenientes de que por lo general, los resultados están circunscritos a un contexto específico, lo que dificulta su generalización y estos métodos son menos válidos, fiables y creíbles que las encuestas formales.

Se pueden realizar en pocas semanas (4 a 6), se deben poseer habilidades y capacidades para realizar entrevistas no guiadas, dotes de moderador, observaciones sobre el terreno, toma de notas y conocimientos estadísticos básicos. Algunos métodos de evaluación rápida empleados son:

- *Entrevistas a Informantes Claves.* Son cualitativas en profundidad y semiestructuradas basadas en guías que recogen temas o preguntas, las cuales son abiertas a individuos previamente seleccionados por su conocimiento y experiencia en un tema de interés.
- *Debates en grupos focales.* Debate moderado entre a 8 a 12 participantes seleccionados con antecedentes semejantes. Se utiliza guía de debate, se toma nota de las observaciones y comentarios.

- *Entrevistas a grupos comunitarios.* Preguntas y debates moderados en una reunión abierta a todos los miembros de la comunidad. Se sigue un cuestionario cuidadosamente preparado.
- *Observación directa.* Utilización de un formulario de observación detallado para registrar lo que se ve y se escucha en un lugar, programa o proyecto. Puede ser de actividades en curso, procesos debates interacciones sociales y resultados observables.
- *Miniencuestas.* Cuestionario estructurado con un número reducido de preguntas con respuestas estructuradas, aplicadas a 50 – 75 personas. La selección de las encuestas puede ser aleatoria o deliberada.

2.3.1.6 Métodos participatorios.

Son métodos que permiten la intervención activa en la toma de decisiones para quienes tienen algo que ver con un proyecto, programa o estrategia, generan un sentimiento de identificación con los resultados y recomendaciones.

Pueden emplearse para aprender sobre las condiciones concretas y las perspectivas y prioridades de la población local, para formular intervenciones más flexibles y sostenibles. Además, brinda conocimientos teóricos – prácticos para dotar de más medios a la población, los ayuda a identificar problemas y resolverlos durante la ejecución y son excelentes para evaluar proyectos, programa y políticas.

En los métodos participatorios los verdaderos protagonistas participan en el diseño examinando las cuestiones pertinentes; ofrecen una mayor identificación local con los proyectos y facilitan las asociaciones, así como también mejoran los conocimientos locales, la capacidad de gestión y las competencias, además de ofrecer información oportuna y fiable para la toma de decisiones sobre la gestión.

Podrían parecer poco objetivos, requieren mucho tiempo para que las partes interesadas puedan participar significativamente. Puede dar la posibilidad de que predomine la utilización inadecuada de algunas partes interesadas, para proteger sus propios intereses. Algunos instrumentos empleados en esta metodología:

- *Análisis de las partes interesadas.* Es el punto de partida de la mayoría de las evaluaciones sociales y estudios basados en la participación. Se utiliza para establecer una mejor comprensión de las relaciones de poder, influencias e intereses de los distintos actores dentro de un proyecto o programa, además se utiliza para determinar quien debe intervenir, como y cuando.
- *Evaluación rural basada en la participación.* Es un método utilizado en la planificación por medio del cual se intercambian conocimientos entre la población local rural o urbana y personas ajenas; en donde se pueden emplear técnicas visuales para que personas que no saben leer ni escribir puedan evaluar y planificar intervenciones basadas en la colaboración.

- *Evaluación de los Beneficiarios.* Consiste en una consulta sistemática a los beneficiarios de proyectos y otras partes interesadas para identificar y diseñar iniciativas de desarrollo, además se pueden detectar los obstáculos a la participación e intercambiar opiniones para mejorar los servicios y actividades.
- *Seguimiento y evaluación participatorios.* Es la participación de las partes interesadas en diferentes niveles, en forma conjunta para identificar información y generar recomendaciones.

2.3.1.7 Estudios de seguimiento del gasto público.

Es un método que permite seguir el flujo de fondos públicos y determinar hasta que punto los recursos llegan realmente a los destinatarios. Se examina la forma, volumen y cronología de la distribución de recursos a los diferentes niveles de gobierno, especialmente las unidades responsables de la prestación de servicios sociales como la salud y la educación. Pueden ir acompañados de encuestas más generales sobre instalaciones y prestación de servicios en las que se consideran principalmente la calidad de los servicios, las características de las instalaciones, su gestión, las estructuras de incentivos entre otras variables que se consideren importantes.

Es una herramienta importante para obtener y ofrecer pruebas sobre retrasos (cuellos de botellas), “filtraciones” y corrupción. Este método favorece la rendición de cuentas especialmente cuando se dispone de poca información financiera, además de que mejora la gestión ya que permiten detectar los obstáculos burocráticos en el flujo de los

fondos para la prestación de servicios. No obstante, la aplicación de este método puede encontrar resistencia en los organismos gubernamentales, además de que puede tener un costo elevado, se debe disponer de un equipo de técnicos especialistas con conocimientos para el diseño de muestras, cuestionarios y análisis y procesamientos de datos y la adecuada comprensión del sector a evaluar.

2.3.1.8 Análisis de costos – beneficios y análisis de la eficacia en función de los costos.

Son instrumentos por medio de los cuales se determinan si los costos o los recursos invertidos en una actividad se justifican o no por los resultados y los efectos. El costo – beneficio mide los insumos y resultados en término monetarios y el Análisis de la eficacia en función de los costos estima los insumos en termino monetarios y los resultados en términos cuantitativos no monetarios. Es un instrumento que ayuda a orientar la toma de decisiones para la asignación más eficiente de los recursos y para identificar proyectos que ofrezcan la tasa más elevada de rentabilidad para la inversión. Es un método valioso para estimar la eficiencia de los programas y proyectos y es muy útil al momento de solicitar fondos a las autoridades o ejecutivos de instituciones monetarias, pues dejan al descubierto que los beneficios justifican invertir en la actividad.

Para utilizar este método, se requiere de suficiente disponibilidad de recursos financieros y humanos al tiempo que podría no disponer de los datos necesarios y los resultados podrían depender sobremanera en los supuestos formulados, además de que los

resultados deben interpretarse con cautela, especialmente en los proyectos en donde sean difíciles cuantificar los beneficios.

2.3.1.9 Evaluación de los efectos.

Es el método empleado en la identificación sistemática de las repercusiones tanto positivas como negativas, deliberadas o involuntarias en el contexto (hogares, instituciones, organizaciones y el medio ambiente) resultantes de una determinada intervención. Para la evaluación de los efectos se pueden emplear la combinación o triangulación de métodos y técnicas; las cuales se aplican a las poblaciones afectadas por los proyectos, con grupos de control antes y después de los mismos. Se emplea para medir resultados y efectos de una actividad y distinguir entre los mismos y la influencia de otros factores externos. Es un método valioso para aclarar si los casos están justificados, además de que contribuye a orientar las decisiones al momento de ampliar, modificar o eliminar proyectos, programas o políticas y favorece la rendición de cuentas.

La evaluación de efectos es de gran ayuda en el campo social, ya que permite estimar la magnitud de los resultados y los efectos para diferentes grupos demográficos y regiones a través del tiempo; así como también es un método de gran ayuda para esclarecer interrogantes en la etapa del desarrollo de las actividades ya que permite conocer si realmente se está haciendo algo, los resultados reales de lo que se hace y de la forma en cómo se pueden hacer mejor las cosas. Debido a sus costos elevados y la necesidad de resultados rápidos por parte de las autoridades; es un método empleado sólo

en los grandes programas, cuyas inversiones por parte de las instituciones gubernamentales o donantes (Banco Mundial, Banco Interamericanos, Cooperación al Desarrollo) son elevados. Además, para llevar a cabo una evaluación de los efectos es fundamental que el recurso humano posea profundos conocimientos técnicos sobre el diseño de investigaciones en ciencias sociales, sobre la gestión, el análisis y la elaboración de informes. Sería ideal que el equipo evaluador esté integrado por un combinado bien equilibrado de destrezas cuantitativas y cualitativas.

A pesar de existir una gran diversidad de métodos en la evaluación es importante que se tomen en cuenta ciertas consideraciones antes de la decisión de cual método emplear:

- Se debe determinar el propósito de la evaluación.
- Definición de objetivos y alcances de la evaluación
- Valor de la información
- Enfoque a seguir en la evaluación
- Comparación del valor y el costo de la información
- Recolección y análisis de la información
- Conclusiones y recomendaciones a ofrecer
- La realidad está sujeta a la incertidumbre
- No todas las soluciones son viables y algunas veces no existe.

Por otro lado es importante tomar en cuenta las razones y motivaciones del comportamiento humano y la resistencia a ofrecer datos (que muchas veces no son cuantificables) y el empleo métodos interpretativos multidisciplinarios en la recolección de información y el análisis de los datos.

2.4 Las políticas públicas y su evaluación

Los procesos de Reforma del Estado desarrollados en la última década en países como España modificaron la correlación de fuerzas, el alcance y el modo de intervención estatal, lo que implicó una redefinición de los roles y prioridades del Estado, y un cambio en la forma de relacionarse con la sociedad civil. Se configuró una nueva forma de relación y articulación del Estado con la sociedad civil en su triple relación, en la funcional o la división del trabajo (de qué debe ocuparse el Estado), en la material o de la distribución del excedente social (cuánto le cuesta a quién) y en la de dominación o correlación de poder (quién decide de qué hay que ocuparse) (Oszlak, 2005). De ésta manera Oszlak señala que la antigua matriz estado-céntrica fue dando paso a un modelo de relación cuya característica central es la incorporación de las instancias subnacionales, de los demás actores que componen la sociedad y de los actores supranacionales.

Esto evidencia un importante cambio en el diseño y la implementación de las políticas públicas y sociales, en donde los mismos ejercen gran influencia en la agenda estatal en cuanto a los contenidos o las temáticas que ingresan, y cómo lo hacen, además

de nuevas formas de búsqueda de soluciones a los distintos problemas y en las formas de resolución, y es aquí en donde (Hintze, 2001) indica:

“La evaluación ha conformado históricamente un momento de análisis del proceso de las políticas, sin embargo, tal preocupación ha adquirido mayor relevancia en la agenda de las reformas del Estado ligada al interés por la responsabilización y la rendición de cuentas en el ámbito público”.

Es importante el análisis de los objetivos, el diseño y las prácticas de gestión de las políticas públicas, los diversos actores; de tal forma que se garantice la eficiencia y la eficacia de los recursos y al mismo tiempo reviertan en beneficios para la sociedad la cual sirven. Otro punto fundamental, es la nueva forma de relacionarse el Estado y la Sociedad Civil; incluyendo la complejidad y las reglas de juego de esta relación.

2.4.1 La evaluación de políticas de desarrollo sostenible.

Antes ofrecer opiniones sobre la evaluación de políticas de desarrollo sostenible; es importante definir o explicar lo que se ha determinado como desarrollo. Las definiciones podrían ser variadas y por supuesto que cada una de ellas tendrían razón en lo que es. Fundamentalmente, alude al cambio y variación de una situación precedente lo cuál implica aspecto cuantitativo como cualitativo, lo que trae como consecuencia la expansión o aumento, de tal situación anterior. Por lo general, se refiere al crecimiento de dicha situación para mejora y es procesual, sucesivo y dinámico preferentemente. Según Calderón (2007) el desarrollo se produce si:

“se desarrolla en el tiempo, se produce en el espacio y el desarrollo socioeconómico se refiere a unidades sociopolíticas de base territorial [...] significa que no debemos hacer abstracción de las características físicas, humanas, geoeconómicas y político institucionales [...] teniendo en cuenta las potencialidades del territorio”

La combinación de todas las transformaciones producirá un cambio significativo estructurado de la base social, política y económica coherente. Es esa preocupación por el desarrollo que ha estado presente en todos los tiempos en las agendas políticas internacionales; y justamente es esa búsqueda desmedida lo que dio lugar a que al “desarrollo” se le colocara cual apellido la palabra “**sostenible**”. Al parecer, al ser humano (gobernantes, políticos, población en general) olvidó que el planeta es sólo uno, que los recursos “*renovables*” requieren de un tiempo para recuperarse; y que finalmente el crecimiento en un área (económica principalmente, infraestructuras, capital social) hace que decrezca las fuentes principales (materia primas entre otras) productores de tales aumentos o transformaciones.

Para que exista un desarrollo sostenible, es necesario que converjan e interactúen de manera armónica las dimensiones que lo componen: Ambiental que tiene que ver con el criterio de sostenibilidad; Social, ligado a la equidad; Económica, logro de mayor competitividad y productividad; además de la dimensión político institucional, relacionado a la gobernabilidad del territorio. Es posible que el mayor de los retos sea diseñar instrumentos que permitan el diseño de políticas, programas y proyectos y al mismo tiempo integren la multidimensionalidad. El desarrollo también ha pasado por

distintos momentos, paradigmas y enfoques, los cuales se pueden observar en el siguiente cuadro:

CUADRO NO.5
PRINCIPALES PARADIGMAS Y ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE
DESARROLLO ECONÓMICO

ENFOQUES	ELEMENTOS DEFINITORIOS
MODERNIZACIÓN (1945-1975)	Desarrollo y crecimiento se consideran idénticos; Ciencia y Tecnología aparecen como determinantes en la evolución social; Se entiende que todas las sociedades convergen hacia la modernidad.
DEPENDENCIA (1965-1985)	Énfasis en la explotación de países del tercer mundo por el mundo desarrollado; Subdesarrollo como la otra cara de la moneda del desarrollo Promueve la “desconexión”, se debe tratar de superar esa vinculación con el sistema mundial.
NECESIDADES BÁSICAS (1975-1990)	Reacción al predominio de los valores económicos; Prioridad en las necesidades básicas de la vida (salud, alimentación, vivienda y educación).
ENFOQUES LIBERALES (1977-1990)	Vuelta a las consideraciones económicas; Reestructuración de las economías con medidas liberales Aparición de los NICS (países de reciente industrialización) Disminución de la intervención gubernamental en la gestión económica Promoción del Mercado como vía de solución.
ENFOQUES GLOBALIZADORES (1990-2005)	Internacionalización de la producción, Nueva división internacional del trabajo, Expansión del sistema financiero internacional, Influencia de las empresas transnacionales en el capitalismo postindustrial.
DESARROLLO SOSTENIBLE Y/O DESARROLLO SUSTENTABLE (1980-2006)	Reinterpretación de las relaciones sociedad (cultura)-naturaleza.
DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL (1975-2006)	Territorio, recursos, personas, capital humano, capital social e instituciones orientados a la generación de actividades económicas y generación del valor en el territorio.
DESARROLLO HUMANO (1990-2006)	Reconocimiento de múltiples dimensiones subjetivas e intersubjetivas de la condición humana y su importancia para una reinterpretación del desarrollo.

Fuente: Calderón, Francisco (2007), en Thinking on Development: Enfoques teóricos y Paradigmas del Desarrollo

El desarrollo podría entenderse como un proceso de cambios constantes en donde interviene aspectos sociales y económicos, en las distintas épocas de la historia de la humanidad en la búsqueda de soluciones a los distintos problemas. Ahora bien, tratándose de desarrollo sostenible se le incluye el componente ecológico y la sostenibilidad en el tiempo y la garantía de que de las generaciones futuras gozarán de iguales condiciones de vida. En pocas palabras es la interacción de los entes sociales, económicos y ecológicos de manera equitativa y sustentable a través del tiempo; en donde cada acción social (proyectos o actividades humanas) la soporte la naturaleza, que sea viable económicamente; sin dejar poner en peligro la igualdad de condiciones para el futuro.

Lo anterior se puede limitar por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente y la capacidad para absorber los efectos de la actividad humana. Para contrarrestar esta situación, se trabaja para mejorar la tecnología y las organizaciones sociales, y así impulsar la recuperación del medio ambiente y que esto ocurra al mismo ritmo en que es afectado por las actividades humanas. La Asamblea de las Naciones Unidas impulsa en el principio 3º. de la Declaración de Río, la necesidad de que los países desarrollen políticas, programas o proyectos para el desarrollo sostenible.

Influye en este tema la conciencia ciudadana, en cuanto a la conservación y al cuidado del ambiente (reciclaje, reducir, reusar). Los límites de los recursos naturales sugieren tres reglas básicas en relación con los ritmos de desarrollo sostenibles.

1. Ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación.
2. Ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente.
3. Ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.

Según algunos autores, estas tres reglas están forzosamente supeditadas a la inexistencia de un crecimiento demográfico.

Para que exista un desarrollo sostenible deben reunirse ciertas características:

- Busca la manera de que la actividad económica mantenga o mejore el sistema ambiental.
- Asegura que la actividad económica mejore la calidad de vida de todos, no sólo de unos pocos selectos.
- Usa los recursos eficientemente.
- Promueve el máximo de reciclaje y reutilización.
- Pone su confianza en el desarrollo e implantación de tecnologías limpias.
- Restaura los ecosistemas dañados.
- Promueve la autosuficiencia regional
- Reconoce la importancia de la naturaleza para el bienestar humano.

Se requiere un cambio en la mentalidad humana, ya que se ha perdido esa visión de relación intrínsecamente ligada a la estrecha correlación entre el hombre y la naturaleza que lleva a pensar que:

- los hombres civilizados estamos fuera de la naturaleza y que no nos afectan sus leyes
- el éxito de la humanidad se basa en el control y el dominio de la naturaleza
- la Tierra tiene una ilimitada cantidad de recursos a disposición de los humanos

Estos planteamientos se encuentran firmemente asentados en el hombre, especialmente en la cultura occidental que, desde hace unos cuatro siglos, ha visto el éxito de una forma de pensar técnica y centrada en el dominio del hombre sobre naturaleza. El desarrollo sostenible enfatiza que existen leyes naturales y que el hombre debe aprender o reaprender a respetarlas para no interrumpir el funcionamiento lógico de los ecosistemas.

El cambio en la cultura no es un trabajo fácil, se requiere iniciar con una educación en valores y la implementación de programas educativos y divulgativos. Será de gran ayuda dar a conocer ejemplos de actuaciones sostenibles, un compromiso político firme y promover los programas de desarrollo sostenible.

Por otro lado, está la situación económica, los países buscan siempre un crecimiento económico y la acumulación de bienes, lo que resulta ecológicamente

insostenible. Aunque el crecimiento económico no siempre va acompañado con desarrollo humano y las actividades productivas de la población tienen repercusiones positivas y negativas tanto al medio ambiente y a la economía de las empresas, su objetivo es el de contribuir con el empleo y mejorar el tejido social.

En este escenario tan divergente, la Evaluación de Políticas de Desarrollo Sostenible, no es tarea fácil y se requiere la aplicación de una metodología que permita recoger toda la multidimensionalidad, el empleo de métodos pluralistas, holísticos y transdisciplinarios. No basta con resultados basados en el manejo de métodos estadísticos, sino en análisis de fenomenológicos, etnográficos, históricos, estudios de caso. Al respecto, Feistein (2006) indica: *“Es importante desarrollar un enfoque metodológico pragmático, utilizando diferentes métodos para realizar las evaluaciones en función de los tipos de políticas públicas y de la información disponible”*. En este tipo de políticas, la evaluación debe hacer énfasis en la existencia y la centralidad de actores involucrados, tal como lo manifiesta André-Nöel Roth (2007):

“la participación tanto de los gestores y beneficiarios de las políticas, programas o proyectos es sumamente fundamental e indispensable para lograr ese proceso de aprendizaje continuo y apropiación que determinará en gran medida su sostenibilidad”.

En esta época cambiante con muchos factores influyentes, exige que las políticas, en especial para el desarrollo, sean flexibles, heterogéneas y tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad. Esto es una oportunidad para que los métodos de evaluación sean los suficientemente capaces de responder a esta

realidad y exigencias impuestas por la diversidad, en donde debe predominar la transversalidad y la integridad como elementos distintivos y determinantes en estos tiempos.

2.4.2 Contextualización: El Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí en Panamá y su evaluación intermedia.

La Provincia de Chiriquí está situada en el extremo occidental de Panamá, en la frontera con Costa Rica. La Provincia no es una región homogénea. Una caracterización socioeconómica y ambiental de toda la Provincia, permite ordenarla en cinco subregiones para enfocar las soluciones de acuerdo al tipo de problemas que se confrontan en cada una. Los constantes intercambios de opiniones y las diferentes acciones que deben emprenderse para contribuir al diseño de una provincia con un desarrollo sostenible basado en la equidad, la calidad y la eficiencia de los sistemas, generaron una visión de futuro para la provincia de Chiriquí de estado de progreso y bienestar para su población.

La Estrategia del Programa fue diseñada en 2004 por un equipo consultor, que luego de un profundo análisis y diagnóstico de la situación socioeconómica de la provincia, a través de estudios de gabinetes, realización de talleres con diferentes grupos de interés: instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo a la temática se obtuvo el siguiente análisis de escenarios:

CUADRO NO. 6
Análisis de Escenarios

AMBITO INTERNO		AMBITO EXTERNO	
Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
BASE ECONÓMICA Y PRODUCTIVA			
<ul style="list-style-type: none"> • Actividad productiva diversificada. • La ciudad de David es la cabecera de la provincia, podría decirse la puerta de entrada. • Centro comercial y de servicio con amplia y variada oferta. • Aeropuerto en la ciudad. • Oficinas regionales del gobierno central. • Se cuenta con diversos centros universitarios. • Eje central de la actividad económica de la provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento desordenado de la ciudad. • Incremento de contaminación urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un plan de desarrollo urbano. • Situada a 45 minutos de distancia en avión de la ciudad capital. • TLC: actividad comercial y de servicios puede ser beneficiada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca capacidad para la producción de agua potable.
FISICAS Y MEDIOAMBIENTALES			
<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales con interés en mejorar su gestión ambiental. • Plan indicativo de ordenamiento local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de desarrollo de un plan sectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidades logísticas para el servicio eco turístico 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la contaminación por el incremento urbano.
INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE			
<ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional con 2,100 mts. de largo. • Buena Red vial Interurbana, buenas condiciones para el transporte comercial y de pasajeros desde y hacia la capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Congestión vial en horas pico desde y hacia otras ciudades. • Aeropuerto no tiene posibilidades de expansión por estar rodeado de proyectos habitacionales. • Facilidades aeroportuarias se están quedando corta por aglomeración de pasajeros por congestión de itinerarios. • La operación del Puerto de Pedregal por la disminución de los canales internos de acceso al mar (poco calado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarrollo Urbano de David permitirá adecuar la red vial de David. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un desarrollo urbano y periurbano desordenado y sin claro enfoque de planificación para dotarse de los servicios básicos e infraestructura necesaria para una buena calidad de vida.

ORGANIZACIÓN SOCIAL PARA LA GESTIÓN PÚBLICA			
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de grupos empresariales con visión y misión bien definida. • Existencia de grupos cívicos y sociales sensibles a problemas comunitarios. • Existencia de ONGs con experiencia en el manejo de recursos con organismos financieros y la prestación de servicios. • Existencia de gremios de profesionales y afines bien organizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de la planificación urbana que oriente a los contratistas y promotores de proyectos de viviendas. • Deficiencia en la gestión administrativa y de proyectos de los grupos cívicos y organizaciones sociales. • Numerosas ONGs sin experiencia previa y capacidad institucional. • Dispersión evidente de las organizaciones sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposición de los grupos empresarial es en concretar las políticas públicas y proyectos. • Interés de grupos cívicos y sociales en colaborar con programas y proyectos de asistencia y protección social. • ONGs con cierta capacidad de diseñar proyectos y ejecutarlos. • Motivación de grupos gremiales y profesionales de canalizar iniciativas y recursos humanos capacitados 	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de calidad de vida por crecimiento urbano deteriorado (asentamientos informales – desarrollo periferia deteriorado-abandono centro) • Ausencia de atención a problemas sociales, económicos, urbanos emergentes. • Asociaciones empresariales y productivas radicalizadas por la falta de capacidad de gestión del desarrollo por el gobierno. • Deterioro de la seguridad ciudadana.

Preparado por: Idenis Vega R.

Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

Para llegar a estas estrategias, se consultó con los distintos agentes claves:

- Donantes
- Actores locales (sociedad civil, comunidades, ONGs, sector privado, OCCAPS)
- Gobiernos locales (municipalidades)

- Instituciones regionales del gobierno central (Oficinas Regionales)
- Gobierno Central (vice-ministerios, ministerios).

Se logro diseñar el siguiente escenario de referencia fue:

CUADRO NO. 7
Escenario de Referencia

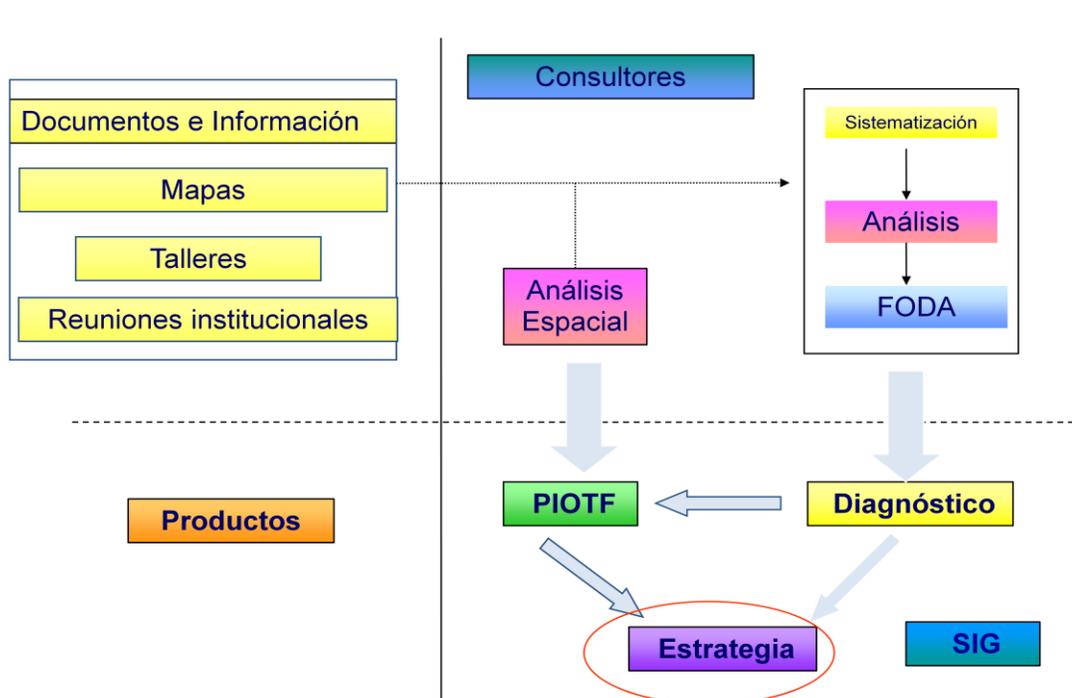
	ZONA ALTA OCCIDENTAL	ZONA BAJA OCCIDENTAL	NUCLEO CENTRAL	ZONA ORIENTAL	FRANJA COSTERA INSULAR
MUNICIPIOS (Pobreza, Pobreza extrema)	Renacimiento 64%; 13% Bugaba 36%; 11% Boqueron 42%; 14% Boquete 27%; 8%	Barú 50%; 21% Alanje 56%; 25%	David, 22%; 5% Dolega 28%; 7% Gualaca 61%; 27%	San Lorenzo 56%; 24% San Félix 42%; 14% Remedio 56%; 27% Tolé 74%; 47%	
Principales productos de Base Económica Productiva	Café, Hortaliza, Papa, Cebolla, Lecherías, Turismo (Residencial) Acuicultura	Banano, Palma Africana, Pesaca Artesanal, Panadería, Arroz, caña, Comercio Fronterizo	Comercio Industria Servicios	Ganadería Forestal, Agricultura de Subsistencia Turismo Pesca	Turismo Pesca Deportiva
Principales Problemas	Productos Tradicionales amenazados por proceso de apertura Presión RRNN	Crisis del Banano Pesca artesanal Contaminación Conflicto de uso del suelo	Ordenamiento urbano, Población marginal Tratamiento y Gestión de Residuos	Pobreza Latifundios Minifundios Baja productividad	Presión Urbanística (Turismo)

Preparado por: Idenis Vega R.

Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

La metodología empleada para la estructuración del Programa se describe en el siguiente esquema:

ILUSTRACIÓN NO.1
Metodología para la estructuración del Programa



Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

Se establecieron los siguientes escenarios de desarrollo:

➤ **1: TENDENCIAL**

- ✓ Caída de la actividad del sector bananero (50% en 5 años)
- ✓ Reducción (20%) de la producción tradicional por la apertura (TLC; Otros) (arroz, poroto, maíz, cebollas, papas, hortalizas, pollo, puerco).

- ✓ Baja Productividad de la pesca; Limitado Valor Agregado a la producción del Sector Primario
- **2: EXPORTACION AGROPECUARIA**
 - ✓ Diversificación y competitividad Agrícola.
AGROINDUSTRIALIZACIÓN: Incremento significativo de productos no tradicionales: piña, otoo, ñame, yuca, sandía, melón, flores, banano, zapallo, palma aceitera, chayote, ñampí, carne
 - ✓ Nuevos nichos de empleo (productos no tradicionales).
 - ✓ Desarrollo de Pesca y acuicultura
- **3: DESARROLLO TURISTICO**
 - ✓ Aprobación de las leyes: Insular, turismo residencial y urbanismo.
 - ✓ Consolidación de Panamá y la región como Multidestino Turístico
 - ✓ Potenciación turismo residencial, ecoturismo, naturaleza, marinas, playas y pesca deportiva etc.
- **4: SISTEMA INTERMODAL (Megaproyectos)**
 - ✓ Mejoramiento y ampliación de los servicios de logística (puertos, carreteras, aeropuertos, ferrocarril, información-fibra óptica)
 - ✓ Ampliación del Canal; Desarrollo Portuario (Megapuerto Farfan; Balboa, Manzanillo, Panamaports).
 - ✓ Especialización portuaria: se abren oportunidades para manejo de carga no contenerizada (klinker, azúcar, fertilizantes, harina). Desarrollo Complejo Portuario complementario en Chiriquí- Plataforma Agroexportadora.

➤ **5: ALTO COSTO DEL PETROLEO**

- ✓ Incremento de los costos de producción y transporte
- ✓ Generación de energía hidroeléctrica
- ✓ Impulso Político y normativo. Incentivos-apoyos a la diversificación energética.
- ✓ Generación de energía de origen vegetal (caña de azúcar, palma de aceite-biodisel/biogas)

A partir de aquí se procedió a establecer diferentes escenarios a corto, mediano y largo plazo; determinando las variables, los disparadores para cada fase y los indicadores de impacto de los objetivos que se pretenden obtener con la ejecución con este programa.

Se previó el siguiente escenario de referencia:

Corto Plazo (0-5 años)

Situación Actual

- ✓ Caída de la actividad del sector bananero (2.800 empleos en riesgo)
- ✓ Reducción de la producción tradicional por la apertura (TLC; Otros: 4000 empleos directos amenazados) (arroz, poroto, maíz, cebollas, papas, hortalizas, pollo, puerco)
- ✓ Baja Productividad de la pesca
- ✓ Limitado Valor Agregado a la producción del Sector Primario
- ✓ Incremento de los costos de producción y transporte

Procesos incipientes

- ✓ Cultivo de productos no tradicionales
- ✓ Incremento de pesca artesanal
- ✓ Turismo residencial/ Construcción

Mediano Plazo (5-10 años)

- Adecuación marco regulatorio, normativo, incentivos para mejorar competitividad
- Desarrollo industria atunera
- Plataforma Agro-exportadora. (Desarrollo Facilidades Portuarias en Chiriquí; servicios, logística, almacenamientos, mejoramiento de accesos)

Largo Plazo (10 + años)

- ✓ Generación de energía hidroeléctrica
- ✓ Mejoramiento y ampliación de los servicios de logística (puertos, carreteras, aeropuertos, ferrocarril, información-fibra óptica)
- ✓ Ampliación del Canal; Desarrollo Portuario (Megapuerto Farfan; Balboa, Colón)
- ✓ Especialización portuaria: oportunidades para manejo de carga no contenerizada (azúcar, fertilizantes, harina).
- ✓ Impulso político y normativo. Incentivos-apoyos a la diversificación energética
- ✓ Generación de energía de origen vegetal (caña de azúcar, palma de aceite-biodiesel/biogas)
- ✓ Desarrollo recursos mineros
- ✓ Refinería de alcance regional (Centroamérica)

Luego de este proceso se estructuraron tres componentes con sus respectivos subcomponentes y líneas estratégicas de trabajo:

Componente 1:

1. Refuerzo de las capacidades de gestión local: este componente impulsa actuaciones que permitan pasar:

- de la limitada eficacia de la acción pública a la implementación coordinada de las acciones estratégica, bajo una visión integral y consensuada.
- de la escasa participación de los agente regionales y locales a la implementación participativa de la estrategia de desarrollo sostenible, para lograr el empoderamiento de los agentes locales y regionales de los bajos niveles de coordinación al nivel nacional; logrando una gestión coordinada de los problemas comunes en el área fronteriza, con participación de los agente regionales y locales.

Este componente incluye:

- a) Asistencia técnica
- b) Capacitación
- c) Inversiones de refuerzos institucionales (regionales, locales)

Dicho componente corresponde a las siguientes líneas estratégicas:

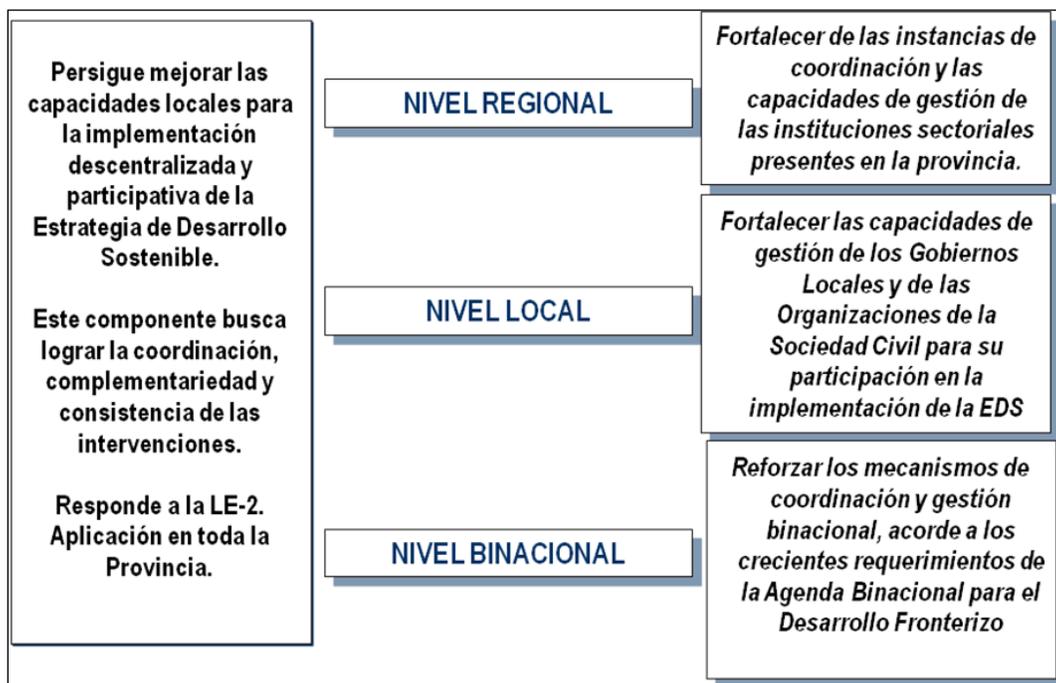
Línea estratégica 1: Capacitación (dimensión social)

Aplica a todo los componentes de manera transversal.

Línea estratégica 2: Refuerzo de capacidad local (dimensión institucional)

Se enfoca hacia el fortalecimiento de las oficinas de gobierno, hacia el fortalecimiento de la capacidad de los municipios y organizaciones de la sociedad civil, junta técnica provincial y comisión binacional Panamá-Costa Rica.

ILUSTRACIÓN NO. 2
Componente No. 1 en sus distintos niveles



Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

Componente 2: Aumento de la productividad y la competitividad:

Permite fomentar el empleo y el ingreso de las poblaciones más pobres de áreas críticas, aumentar la productividad y competitividad de los sectores claves, incentivar la exportación de productos como el plátano y minimizar los efectos ambientales negativos.

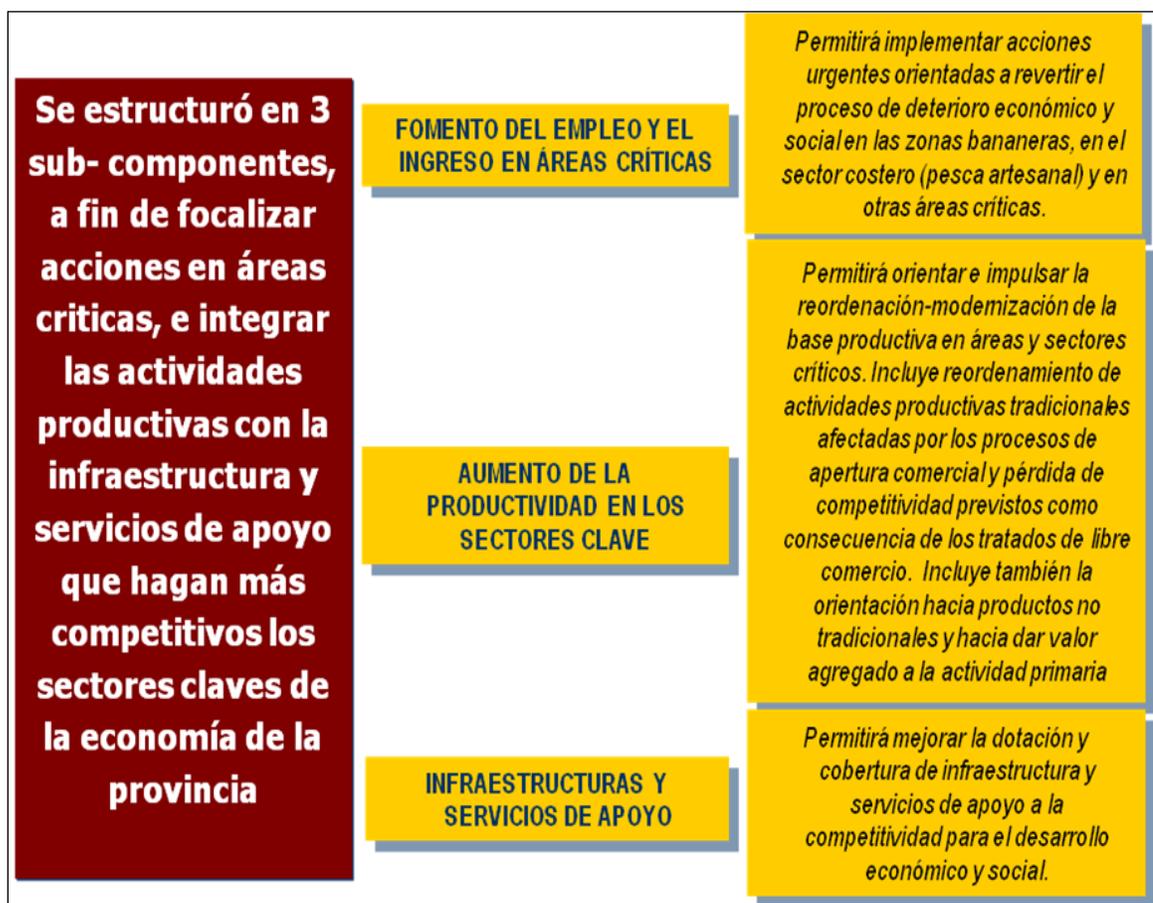
Sus sub-componentes son:

- a. Aumento del empleo en áreas críticas y de la productividad en sectores claves.
- b. Infraestructura y servicio de apoyo a la competitividad en sectores claves.

Corresponde a este componente la siguiente línea estratégica.

Línea estratégica 3: Aumento de la productividad y competitividad (dimensión productiva).

ILUSTRACIÓN NO. 3
Componente No. 2 y sus subcomponentes



Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

Componente 3:

Manejo sostenible de los recursos naturales y costeros marinos:

Este componente promueve la protección y el uso sostenible de los recursos naturales en la provincia.

Sus sub.componentes son:

a. Prevención y mitigación del deterioro ambiental:

Incorpora gestión ambiental en la parte económica, manejo de áreas protegidas y cuencas hidrográfica. En la zona media y alta, e implementar instrumentos de ordenamiento territorial (Plan Integral de Ordenamiento F Territorial).

b. Gestión ambiental en ecosistemas costero marinos: uso sostenible de los ecosistemas marinos.

Establece procesos de planificación estratégica y coordinación interinstitucional del manejo integral de los recursos marino costero de golfo; implementando mecanismo de co-manejo que involucra a los usuarios y a partes interesadas locales para la conservación de los recursos marinos costeros y protección de la biodiversidad.

Corresponde este componente a la siguiente línea estratégica:

Línea estratégica 4

Manejo sostenible de los recursos naturales (dimensión ambiental)

Incluye aquí el componente N. 3: **Manejo sostenible de los recursos naturales y costeros marinos.** Este componente promueve la protección y el uso sostenible de los recursos naturales en la provincia. Tiene además dos sub-componentes:

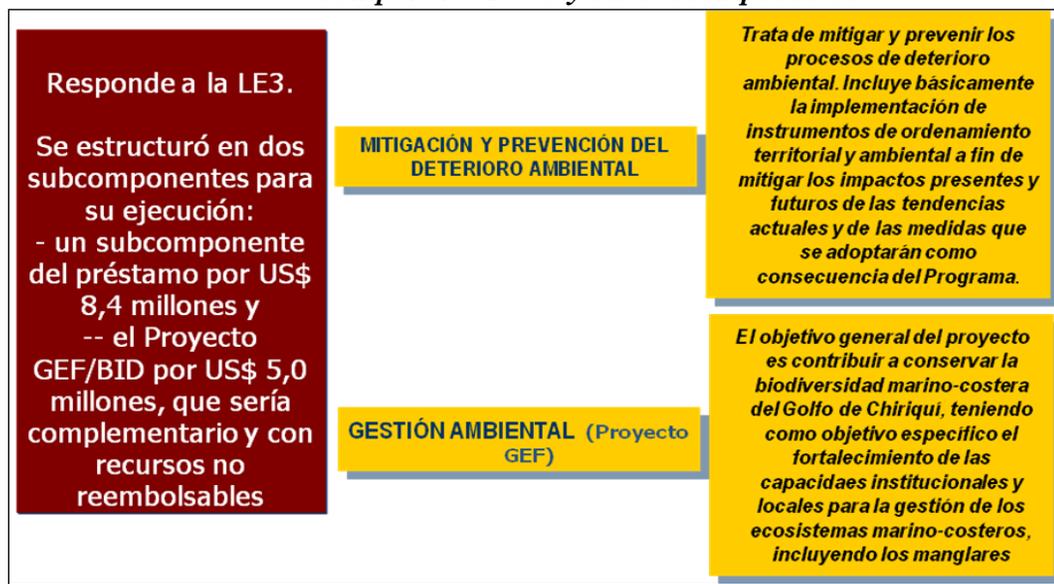
a. Prevención y mitigación del deterioro ambiental:

Incorpora gestión ambiental en la parte económica, manejo de áreas protegidas y cuencas hidrográfica. En la zona media y alta, e implementar instrumentos de ordenamiento territorial; Plan Integral de Ordenamiento Territorial (PIOFT).

- b. Gestión ambiental en ecosistemas costero marinos: uso sostenible de los ecosistemas marinos.**

Establece procesos de planificación estratégica y coordinación interinstitucional del manejo integral de los recursos marino costero de golfo; implementando mecanismo de co-manejo que involucra a los usuarios a y partes interesadas locales para la conservación de los recursos marinos costeros y protección de la biodiversidad.

ILUSTRACION NO. 4
Componente No. 3 y sus subcomponentes



Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

El programa se está desarrollando financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su primera fase a través del **PRESTAMO BID (1768/OC-PN) Resolución DE-86/06 (9 de Agosto 2006)** y los fondos son administrado por el PNUD. Este programa tiene el propósito es implementar una estructura administrativa que permita una gestión pública coordinada en los distintos municipios de la provincia y en especial el Municipio de David, el más grande la Provincia. De acuerdo a cada área se han determinados proyectos estratégicos que permita ver un avance sustancial en el Programa en términos globales, y que al mismo tiempo sirva para fomentar el interés de los participantes en continuar con el desarrollo de los programas y proyectos. Se determinaron los criterios de intervención en para cada una de las zonas de la provincia, los cuales se presentan en el cuadro No5.

ILUSTRACION NO. 5
Prioridades regionales

<p>ZONA OCCIDENTAL BAJA Generación de empleo y Diversificación Productiva</p>	<p>PRIORIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Diversificación-Sustitución banano. ⇒ Valor agregado a la Producción ⇒ Infraestructuras económico-productivas ⇒ Ordenamiento y gestión territorial ambiental ⇒ Adecuación M.O.
<p>ZONA OCCIDENTAL ALTA Reconversión productiva y Ordenamiento Territorial</p>	<p>PRIORIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mejora prácticas productivas. ⇒ Diversificación productiva-(Productos No tradicionales) ⇒ Transformación-Valor Agregado a Productos ⇒ Ordenamiento ambiental y urbano
<p>ZONA ORIENTAL Reducir condiciones de pobreza fomentando nuevas actividades productivas</p>	<p>PRIORIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Diversificación productiva ⇒ Adecuación-Capacitación M.O. ⇒ Recuperación de RRNN ⇒ Cobertura SSB ⇒ Fortalecimiento capacidades
<p>ZONA CENTRAL Crecimiento ordenado</p>	<p>PRIORIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Servicios públicos de carácter metropolitanos ⇒ Mejoramiento Urbano ⇒ Espacios para actividades económicas ⇒ Fortalecimiento capacidades
<p>ZONALITORAL Gestión ambiental sostenible de los recursos marino-costeros</p>	<p>PRIORIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Lineamientos-Directrices de Desarrollo de espacios turísticos ⇒ Regular prácticas productivas con impactos en recursos marino-costeros ⇒ Ordenamiento de la pesca

Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO NO. 8
Acciones Prioritarias a ejecutarse en la primera fase

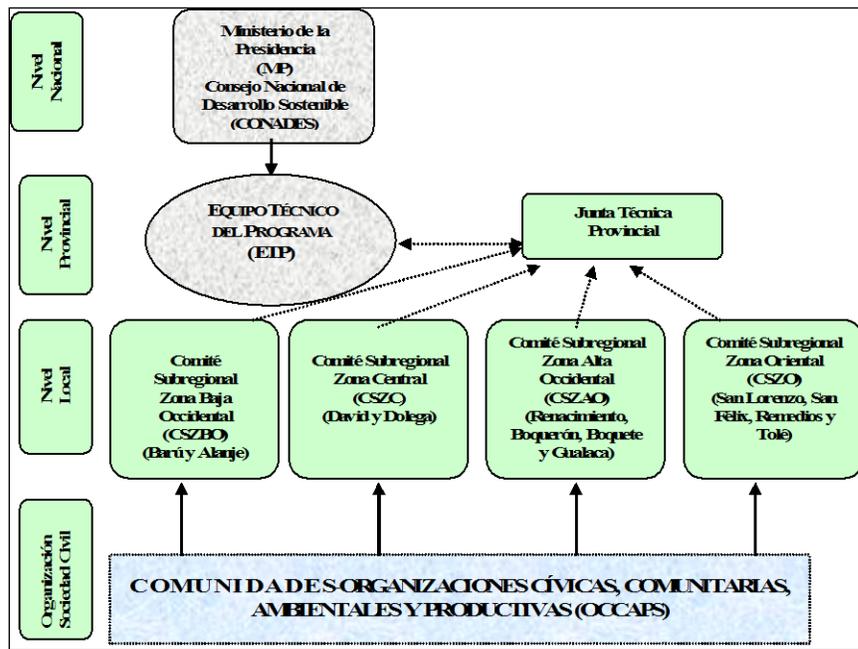
Proyecto	Acciones Prioritarias
Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales de los distritos.	Reestructuración político administrativa del Consejo Municipal, Alcaldía v.g., Tesorería, Ingeniería Municipal. Redefinición del Proceso de Preparación, aprobación y ejecución del presupuesto municipal. Preparación de planes reguladores urbanos. Mejoramiento de la gestión de desechos sólidos Desarrollo y mejoramiento de los servicios públicos Mejoramiento de la administración del patrimonio y hacienda pública.
Fortalecimiento y acompañamiento (administrativa y capacitación) y asistencia técnica a las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la organización administrativa, planificación, formación de proyectos y financiera/contable.	Capacitación para el fortalecimiento de las actividades de gestión administrativa y financiera a organizaciones como: <ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones • Cooperativas • Redes Locales • Alianzas de Vecinos.
Acompañamiento técnico y patrocinio de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento de Estrategia del Programa.

El programa ha sido diseñado en fases, en las cuales deben lograrse en la primera fase ciertos indicadores (disparadores) para continuar con la siguiente fase. Se considera

que el Programa tiene una estructura altamente participativa, la cual se puede observar en la siguiente ilustración.

ILUSTRACIÓN NO. 6
Estructura de Coordinación y Participación para la ejecución del programa



Fuente: CONADES, Ministerio de la Presidencia.

MARCO METODOLÓGICO.

3.1 Tipo de investigación

En un principio se plantea que esta investigación sea de tipo **descriptiva**. Según Hernández Sampieri, Fernández y Baptista (1997): *“miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir”*. En este sentido, el presente estudio busca describir las condiciones en que se da la evaluación participativa en el proceso de evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible. Al mismo tiempo, este estudio será de corte cualitativo, mediante el empleo de técnicas como el análisis documental y la observación participante.

3.2 Población

El universo de esta investigación está centrado en los actores involucrados en el proceso de evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí impulsado por el Departamento de Seguimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y realizada por la empresa un consultor privado.

3.3 Variables

3.3.1 Variable No. 1: Evaluación participativa (Participación):

Para definir esta variable se ha tenido que realizar, combinando la definición de ambos términos, de ahí tenemos que **participación** es la acción que realiza un grupo determinado, llámese beneficiario o grupo de intereses; en donde forman parte activa en

las decisiones de una actividad específica. Por su parte la **evaluación** es la sistematización y recolección de información para valorar y aportar estrategias para mejorar determinada acción o actividad. En concreto y para efectos de este estudio la evaluación participativa es aquel proceso evaluativo que incluye dentro de su metodología de recolección de información y el desarrollo de la evaluación, mecanismos participativos en donde los grupos interesados participen activamente aportando datos, experiencias y puntos de vista que enriquezcan los resultados de la evaluación y ofrezcan posibles estrategias de mejoras. Lo importante en la evaluación participativa es que los grupos de interés al participar, influyan en las decisiones o resultados en la evaluación.

La forma que se empleó para constatar el empleo o no de esta metodología fue mediante la revisión de los documentos: Etapas de la consultoría, el informe final de evaluación, el listado de participantes de los beneficiarios del Programa y el personal técnico que debía ser consultado, tanto en las entrevistas y talleres que permitió conocer: número de proyectos visitados, número de beneficiarios entrevistados y número de asistentes a los talleres.

3.3.2 Variable No. 2: Herramientas técnicas y metodológicas (metodología):

Esta variable está intrínsecamente ligada a la metodología; siendo ésta investigación de corte cualitativa se plantea exponer el método empleado en la evaluación. Se define la metodología como la forma de realizar un trabajo determinado; para efectos de este estudio la metodología es el plan de acción para realizar la

evaluación, lo que fue el diseño de la evaluación. La información para nutrir los resultados en esta variable se obtuvo mediante el análisis de los términos de referencia en donde se puede observar el diseño de la evaluación, los instrumentos y técnicas de recolección de datos. De aquí se pudo conocer los pasos a seguir en la evaluación, las técnicas para obtener información, el tipo de cuestionario empleado de la entrevista, el enfoque con que se desarrolló cada taller.

Adicionalmente se analizó el trabajo realizado en cuanto a la matriz del marco lógico para determinar la pertenencia de la evaluación en cuanto a los objetivos y preguntas de la evaluación, con lo cual también se tomó en cuenta los términos de referencias de la evaluación.

3.3.3 Variable No. 3: Lecciones aprendidas (aprendizaje):

Según las Naciones Unidas: una buena práctica es *“una forma de hacer que ha probado su efectividad en una situación y puede ser aplicable en otra”*. Este término que se ha introducido para denominar a las conclusiones, las cuáles están vinculadas a las acciones humanitarias y lo que se buscan es evitar la repetición de errores. Para obtener las lecciones aprendidas se deben evaluar la labor realizada y se compararan los resultados, los objetivos, el tiempo, el esfuerzo y hasta el recurso financiero invertido. En resumen es el aprendizaje obtenido tras la realización o puesta en marcha de acciones concretas o proyectos. Para determinar las lecciones aprendidas se analizaron las conclusiones ofrecidas en la evaluación y las recomendaciones ofrecida por el evaluador.

RESULTADOS DE LA EVALUACION.

A continuación se presentan los resultados más relevantes obtenidos durante el desarrollo del estudio, el cual fue realizado varias etapas, a saber:

Primera etapa:

1. **Análisis documental:** a documentos de CONADES, Documento Estrategia del Programa, Términos de referencias y los documentos e informes de la evaluación intermedia, además de las fuentes bibliográficas sobre el tema investigado y las variables; las cuales serán el sustento o base documental.
2. **Observación participante.** Durante el proceso de formulación de proyectos programada por ejecutivos del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí y en el cual participan las distintas organizaciones participantes del programa, lo que permitió tener una idea más clara de los distintos ciclos de los proyectos y temáticas del programa; durante los talleres con beneficiarios y la presentación de los resultados.

Tercera etapa:

En esta se realiza la redacción de los resultados de los obtenidos con el análisis documentos como relacionados al tema de la evaluación, políticas públicas, desarrollo sostenible y de los datos de fuentes primarias como las observaciones realizadas durante

la evaluación intermedia del Programa. En esta etapa se utilizó de tecnología que facilitara una adecuada presentación de los datos y que el lector se ilustrara sobre el tema.

4.1 Resultado del Análisis documental.

En atención al primer objetivo planteado en donde se desea aportar elementos teóricos, conceptuales y metodológicos, de la evaluación participativa, se procedió a realizar una profunda búsqueda de bibliografía actualizada y pertinente al tema de investigación. Cabe señalar que esto no fue tarea fácil, ya que tanto en las bibliotecas como en las librerías locales, no disponían de bibliografía sobre evaluación de políticas públicas. No obstante, se recurrió al uso de la herramienta internet para contactar librerías y bibliotecas virtuales, así como también innumerables artículos y revistas online con información que sirvió de referencia.

El estudio tomo como referencia los documentos aportados por el consultor que realizó la evaluación (consultoría) y que sirven de base para la presentación de los resultados de este estudio. La evaluación en términos generales buscaba ofrecer elementos que justificaran la continuación de la siguiente fase del programa, por ello los objetivos fueron delimitados por partes, para los cuales cada parte incluiría una serie de actividades que se debía presentar como parte del resultado de la evaluación.

4.2 La evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.

El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible a través del Sistema de Evaluación, Seguimiento y Evaluación, tomando en consideración que se está próximo al cumplimiento de los primeros cinco años hace obligatorio la realización de una evaluación intermedia del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible.

Es importante mencionar que de acuerdo a la Guía Para La Evaluación De Políticas Públicas (Osuna 2007), la evaluación intermedia es aquella que se realiza “*a medio camino*” En ésta el evaluador debe analizar datos obtenidos sobre el programa y medir la forma en que los objetivos están siendo alcanzados. Debe además explicar diferencias y estimar los resultados finales.

Una evaluación intermedia analiza y estudia la validez de la intervención, la pertinencia de los objetivos y la calidad del sistema de gestión y seguimiento del programa. Lo anterior permitirá obtener información relevante para promover y poner en marcha cambios necesarios, ya sea en el diseño o ejecución del Programa. Es una evaluación externa, que la lleva a cabo un consultor externo a la entidad gestora o responsable de la intervención, y es obligatoria por parte de la entidad prestataria, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); al mismo tiempo es una evaluación individual, puesto que está involucrada una sola entidad evaluadora.

El Programa Multifase de Desarrollo Sostenible inicia en el año 2006, a 30 meses de su inicio y en proximidad por iniciar su segunda fase, el Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible diseña la **EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROGRAMA MULTIFASES DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE CHIRIQUÍ**, programa financiado por el BID.

4.3 Los términos de referencia.

Los términos de referencia para la evaluación, un documento de dieciocho (18) páginas en donde se plasmas los requerimientos de la evaluación y en donde fundamentalmente se indican los aspectos que aparecen en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 9

CONTENIDO DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN

NOMBRE DE LA CONSULTORIA	Evaluación Intermedia Del Programa Multifases De Desarrollo Sostenible De Chiriquí
ANTECEDENTES	Incluyó una breve descripción del programa con aspectos como: <ul style="list-style-type: none"> A. Potencial productivo y problemática dela provincia. B. Caracterización de la provincia por subregiones. C. Infraestructura y servicios de apoyo a la producción D. Potencialidades y limitaciones de los recursos humanos y costeros marinos E. Estructura político-administrativa y capacidad de gestión local.
COMPONENTES DEL PROGRAMA	Descripción breve de los componentes del programa según líneas de acción
JUSTIFICACIÓN	Elementos que fundamentan lo importante de realizar esta evaluación, de acuerdo a cada componente y fase del programa.
DISPARADORES DE LA FASE II Y PRODUCTOS DE LA FASE I QUE ACTIVARÁN LA FASE II	Estipula con precisión lo que hasta la fecha se debe haber logrado en términos monetarios, los que al mismo tiempo incluye los proyectos ejecutados o en ejecución.
OBJETIVOS DE LA CONSULTORIA	Fundamentalmente, incluye conocer la efectividad de las acciones e identificar los logros alcanzados hasta la fecha, los aspectos que afectan la ejecución del Programa y las medidas que se deben adoptar para su resolución: <ul style="list-style-type: none"> I Parte: Análisis Comparativo II Parte: Revisión y Evaluación de Instrumentos de Planificación y

		Seguimiento/Evaluación III Parte: Revisión y Evaluación de Estructuras de Participación y Mecanismos de Operación III Parte: Disparadores de la II Fase.
ACTIVIDADES DE LA CONSULTORÍA		Determina las actividades que se deben realizar como parte de la evaluación: Presentar una metodología de Trabajo Análisis de documentos Encuestas, entrevistas e inspecciones Talleres Análisis de la información recopilada (documentos, entrevistas, inspecciones, entrevistas, taller de diagnóstico validados) Además incluyó un listado de los aspectos a considerar en cada parte según los objetivos de la evaluación.
PRODUCTOS ESPERADOS Y ENTREGABLES	Y	Se determina en términos cronológicos los productos (documentos) esperados y entregables con el respectivo periodo de tiempo en que deben ser completados.
PRESENTACIÓN DE INFORMES	DE	Indica como y cuando deben ser presentados los documentos (informe final, resumen ejecutivo, etc.).
PERFIL DEL CONSULTOR	DEL	Condiciona las características generales que debe reunir el consultor individual.
TIEMPO DE LA CONSULTORÍA	LA	Estipula el término máximo en que debe ser entregada la consultoría.
PUNTAJE TÉCNICO REQUERIDO		Indica el porcentaje que debe alcanzar el consultor para que sea otorgada la consultoría.
MONTO DE LA CONSULTORÍA	LA	Determina la cantidad en dólares del costo de la consultoría
FORMA DE PAGO		Determina con claridad la forma en que se cancelará la consultoría: un porcentaje para cada uno de los productos entregables.
RESPONSABLE DE LA CONSULTORIA		Indica cual es el organismo o institución responsable de la administración de la consultoría.
ANEXO: CRITERIOS DE EVALUACIÓN (Del consultor)		Incluye aquí los factores que deberá reunir el consultor, y puntajes respectivos entre ellos: Conocimientos Cursos/Diplomados/Posgrados Experiencia específica en: <ul style="list-style-type: none"> • Estudios Económicos y/o Formulación y/o Evaluación de Programas y Proyectos • Diseño, Formulación y/o Evaluación de Programas y Proyectos preferiblemente financiados por Instituciones Internacionales. • Seguimiento y Evaluación de metas de Programas y Proyectos preferiblemente financiados por Instituciones Internacionales.

Preparado por: Idenis Vega R. Panamá 2010.
Fuente: CONADES, Términos de Referencias.

Una vez adjudicada la consultoría, el primer requisito para el consultor fue la presentación de la metodología o etapas de la evaluación, la cual ha sido esquematizada

en el cuadro No 10. Además se realizaron diferentes actividades, las cuales garantizarían el logro de los objetivos planteados. La mayoría de las actividades estaban supeditadas a los términos de referencia y en el cuadro No. 11, se presentan las actividades realizadas en la evaluación. Así también en el cuadro No. 12, se esquematizan los objetivos específicos esperados con cada una de las partes de la evaluación, indispensables para determinar punto de partida en esta evaluación.

**CUADRO No. 10
DISEÑO DE LA EVALUACIÓN**

Objetivo General	Tareas	Resultados
Evaluar los avances y resultados obtenidos hasta el momento en el Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, tomando como punto de partida el diseño realizado en el 2004.	Fase I. Esta fase comprendió: a) Recopilación Información Secundaria, Entrevistas con involucrados, Inspección en Campo. b) Análisis comparativo, c) Diagnóstico. d) Taller con involucrados	Diagnóstico Validado
	Fase II. Esta fase consistió en a) La evaluación de: • Instrumentos de Planificación • Instrumentos de Seguimiento • Estructura de Participación • Mecanismos de Participación • Disparadores II Fase	Conclusiones y recomendaciones: • Para el desarrollo de la actual gestión • Para el diseño de la segunda fase Lecciones aprendidas
	Fase III. a) Informe preliminar b) Informe Final c) Resumen Ejecutivo	

Preparado por: Idenis Vega R.

Fuente: CONADES, Términos de Referencia.

CUADRO No. 11

ACTIVIDADES DE LA EVALUACIÓN

ACTIVIDAD	CONTENIDOS
Presentar una metodología de Trabajo	metodología de trabajo, plan de trabajo de las actividades, cronograma validado por la contraparte contratante, en donde se coordina fechas, hitos, entrega de informes y acciones tendientes al cumplimiento de los resultados y productos esperados.
Análisis de documentos	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Préstamo - Propuesta de Préstamo - Matriz de Marco Lógico del Programa. - Plan Inicial de Trabajo preparado - Planes Operativos Anuales del Programa. - Informes Semestrales y Anuales de Progreso - Ayudas Memorias de las Misiones de Administración del BID - Informes de Inspección del BID. - Ayudas Memorias de las Reuniones del Comité Sub-regionales - Reglamento Operativo del Programa, - Convenios Interinstitucionales - Convenios con los Gobiernos Locales. - Convenios con las Asociaciones u Organizaciones de la Sociedad Civil - Informes sobre talleres y capacitaciones realizadas en las diferentes áreas, financiadas por el Programa. - Estrategia de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, Plan de Acción, PIOFT, entre otros.
Encuestas, entrevistas inspecciones	<p>Realizar visitas de inspección al 20% de los proyectos ejecutados/en ejecución</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar entrevistas a los 20% de los beneficiarios de forma aleatoria y representativa. Entre estos tenemos: <ul style="list-style-type: none"> 20% de los miembros de los Gobiernos Locales beneficiados 20% de los miembros de las OCAAP's beneficiadas 20% de los funcionarios de las instituciones públicas beneficiarias - Realizar entrevistas a los miembros de la ETP, CONADES, BID, PNUD, SESI.
Talleres	<p>Organizar y participar en 6 talleres:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tres Talleres de Diagnóstico <ul style="list-style-type: none"> • Un taller interno en CONADES/ETP/BID • Un taller a los Comités Sub-regionales conformados por los Gobiernos Locales y Sociedad Civil, • Un taller a las instituciones co-ejecutoras 2. Tres Talleres para la presentación y discusión de resultados,

	<p>incluyendo recomendaciones para Fase II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un taller interno en CONADES/ETP/BID, • Un taller a los Comités Sub-regionales que aglutinan a los Gobiernos Locales y Sociedad Civil, • Un taller a las instituciones co-ejecutora).
<p>Análisis de la información recopilada (documentos, entrevistas, inspecciones, entrevistas, taller de diagnóstico validados)</p>	<p>Se deberá presentar el análisis de los siguientes aspectos:</p> <p>I Parte: Análisis Comparativo</p> <p>II Parte: Revisión y Evaluación de Instrumentos de Planificación y Seguimiento/Evaluación</p> <p>III Parte: Revisión y Evaluación de Estructuras de Participación y Mecanismos de Operación.</p> <p>IV Parte: Disparadores de la II Fase</p>

Preparado por: Idenis Vega R., Panamá 2010.

Fuente: CONADES, SESI, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO NO. 12
LAS PARTES DE LA EVALUACIÓN Y LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS ESPERADOS

PARTE	OBJETIVO
I PARTE: ANALISIS COMPARATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un cuadro comparativo entre la realidad socio-económica de la Provincia antes del Programa y la situación socio-económica del momento, tomando como la línea base como parámetro. • Revisar, analizar y evaluar los avances con respecto a la Matriz de Marco Lógico del Programa, tomando como punto de partida la evaluación de las metas e indicadores establecidos para su seguimiento. • Analizar cualitativa y cuantitativamente el grado de avance y de posible cumplimiento de los propósitos de cada componente y el objetivo del Programa. • Se debe explicar que tan probable es el logro de los objetivos acordados del Programa y los propósitos de los Componentes. • Analizar la validez y cumplimiento de los supuestos (posibles riesgo) acordados para lograr los objetivos. • Analizar los resultados físicos y financieros de las consultorías terminadas o en proceso de ejecución, financiadas con recursos del Programa. • Evaluar si las acciones y proyectos ejecutados - o en proceso de ejecución-, responden a lo planteado en la Estrategia de Desarrollo Sostenible y a los instrumentos de planificación elaborados como el PIOFT, Plan de Acción, entre otros.
II PARTE: REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO/EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y evaluar la pertinencia de los instrumentos creados para la planificación como son: Plan de Inicial, Cronograma de Desembolsos Anuales, POA's, Plan de Adquisiciones, Reglamento Operativo (Criterios de selección y evaluación de los proyectos y elegibilidad de proyectos y beneficiarios). • Analizar y evaluar la metodología de seguimiento y evaluación de los indicadores de manera que se puedan hacer ajustes y recomendaciones en el tiempo oportuno.
III PARTE: REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE OPERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar efectividad de los Comité Sub-regionales y su esquema de ejecución, así como los convenios con las Asociaciones y/u Organizaciones de la Sociedad Civil para establecer espacios de participación. • Analizar la interacción entre el Ejecutor (CONADES/MP) ubicado en Panamá, el Equipo Técnico del Programa (ETP) apostado en Provincia, el administrador de los Fondos (PNUD) y finalmente los co-ejecutores, con el fin de evaluar la efectividad para realizar las acciones.
IV PARTE: DISPARADORES DE LA II FASE	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y analizar los disparadores de la Fase II, Porcentaje de cumplimiento y recomendaciones para iniciar la II Fase del Programa. • Recomendar lecciones aprendidas y/o acciones para su incorporación en la II Fase el Programa.

Preparado por: Idenis Vega R., Panamá 2010.

Fuente: CONADES, SESI, Ministerio de la Presidencia.

De acuerdo al cuadro anterior, el consultor debía primero realizar una serie de actividades, las cuales estuvieron establecidas en los términos de referencias y las cuales le permitirían el logro de estos objetivos. En el informe final se puede apreciar el logro de los mismos, en donde el evaluador presentó los siguientes puntos:

- ☑ Evaluación y análisis de la situación socioeconómica de la Provincia de Chiriquí, donde incluyó: antecedentes, dinámica de la población, indicadores de pobreza y desarrollo humano, educación, salud, situación delictiva, evaluación económica y situación del empleo.
- ☑ Los avances del programa se presentan con un análisis y evaluación de la Matriz del Marco Lógico, en sus tres componentes: a) en forma global, donde se incluye cuadros con los comentarios y el % de avance actual y el % de avance previsto por el consultor al final de la fase.; b) en forma separada con los indicadores, comentarios, % de avance actual y % de avance previsto por el consultor al final de la Fase I.
- ☑ En el cumplimiento de los objetivos el evaluador analiza y comenta a través de cuadros, los propósitos de cada componente. Ofrece opiniones sobre los objetivos y actividades que se realizan a través del programa. Es importante mencionar que el evaluador hace mención que *“el desarrollo es un proceso que no se realiza en tres o cuatro años y que el Programa en su Fase I, se fundamenta en la necesidad de ir creando las condiciones de gestión e iniciativas pilotos (lo que precisamente*

está realizando el Programa en este momento) que serán consolidadas al avanzar la misma o al inicio de la Fase II'.

- ☑ En la evaluación de los riesgos planteados, se presenta la calificación, en donde 1 representa un riesgo bajo, 2 riesgo medio y 3 riesgo alto. Cabe señalar que la evaluación presentó un nivel medio alto con un 2,4. Además se presentan sugerencias para los riesgos relacionados con las externalidades, ya que para los factores internos, se evalúan separadamente en otro capítulo.
- ☑ El análisis de las acciones y proyectos ejecutados o en proceso de ejecución; se analizan los logros obtenidos en cuanto al Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y las OCCAP's y se detallan todas las actividades o proyectos desarrollados. El evaluador hace énfasis en la importancia de este componente para lograr, a través de la participación ciudadana compenetrada en la realidad y el quehacer de los gobiernos municipales, *un desarrollo local sostenible*. Los proyectos productivos claves podrán ser evaluados a mediano y largo plazo y los proyectos se encuentran en una etapa inicial. Se detalla cada uno de los proyectos y su descripción para una completa comprensión de los lectores del informe. Es importante mencionar que el programa contempló proyectos que requirieron consultorías como diagnóstico, formulación de planes de acción, estudios de pre-inversión para proyectos de infraestructura y asistencia técnica. Estas consultorías se formalizaron a través de contratos y en el siguiente cuadro se puede observar la cantidad de consultorías y cuantas de éstas fueron evaluadas.

CUADRO NO. 13
CONSULTORIAS EVALUADAS POR COMPONENTE

COMPONENTE	NO. DE CONSULTORIAS	NO. CONSULTORÍAS EVALUADAS
Manejo Sostenible de los Recursos Naturales	2	2
Aumento de la Competitividad y Productividad/Infraestructura y servicio de apoyo a la competitividad.	2	0
Refuerzo a las Capacidades de Gestión Local	8	7

Preparado por Idenis Vega R., Panamá, 2010.
Fuente: Rubén Lachman, Informe de evaluación.

Los proyectos de asistencia técnica, para su evaluación también fueron seleccionados aleatoriamente. En el siguiente cuadro se presenta la relación de los proyectos ejecutados y los evaluados:

CUADRO NO. 14
PROYECTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EVALUADOS POR COMPONENTES

COMPONENTE	NO. DE CONSULTORIAS	NO. CONSULTORÍAS EVALUADAS
Aumento de la Competitividad y la Productividad	2	2
Manejo sostenible de los Recursos Naturales	1	1
Refuerzo a las Capacidades de Gestión Local	2	0

Preparado por Idenis Vega R., Panamá, 2010.
Fuente: Rubén Lachman, Informe de evaluación.

En relación a los proyectos destinados a la adquisición de bienes, tenemos:

CUADRO NO. 15

PROYECTOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES EVALUADOS POR COMPONENTE

COMPONENTE	NO. DE PROYECTOS	NO. PROYECTOS EVALUADOS
Aumento de la Competitividad y la Productividad/Infraestructura de apoyo a la competitividad	5	3
Aumento a la Competitividad y la productividad.	4	3
Manejo sostenible de los Recursos Naturales	1	0
Refuerzo a las Capacidades de Gestión Local	8	5

*Preparado por Idenis Vega R., Panamá, 2010.
Fuente: Rubén Lachman, Informe de evaluación.*

El evaluador presenta además un cuadro con la situación en que se encuentran los proyectos en % de avance a la fecha de la evaluación.

- En cuanto a la ejecución presupuestaria del Programa, se presenta cuantitativamente los datos financieros y la ejecución de los mismo, de acuerdo a distintos puntos de vista, en gráficas que presentan datos de: los fondos destinados a cada componente (en dólares y %), ejecución financiera, estimación de la ejecución al año 2011, desembolsos realizados por el BID para el Programa según componentes, Compromisos financieros por el Programa según componentes, Desembolsos por tipo de contrato, compromisos financieros por

tipo de contrato, Desembolsos realizados por el BID para el Programa por subregión, Compromisos realizados por el BID para el Programa por subregión.

En cuanto a la para Parte IV: Disparadores de la Fase II, el consultor debía revisar y analizar los disparadores de la Fase II y determinar el porcentaje de cumplimiento y las recomendaciones a la II Fase. En el siguiente cuadro se presentan los disparadores de la Fase II y la evaluación presentada:

CUADRO No. 16
EVALUACIÓN DE LOS DISPARADORES PARA LA FASE II POR COMPONENTES

COMPONENTE	DISPARADOR	EVALUACIÓN PRESENTADA
I	<ul style="list-style-type: none"> • 5 de 14 municipios cuentan con planes de acción municipal diseñados e implementados (sistemas administrativos y financieros operando y las unidades de ingeniería y gestión ambiental con capacidad para revisar y supervisar proyectos locales); y 	<p>A la fecha, 4 municipios cuentan con sus planes de acción municipal (Boquerón, Boquete, Gualaca, Renacimiento). Actualmente, se están realizando los 4 planes de acción, para los municipios de la sub-región Oriental (Remedios, San Félix, San Lorenzo y Tolé), a través de la formación de la mancomunidad de Oriente. Se considera que el disparador se cumplirá entre el año 3 y 4 del Programa.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de ingresos municipales incrementados en 15% en por lo menos 5 de los 13 municipios. 	<p>Comparando los ingresos recaudados en el año base (2006) con el año 2007, 7 municipios han aumentado sus ingresos en un porcentaje mayor o igual al 15% con respecto al año base. El disparador se ha cumplido.</p>
II	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 50% de los proyectos (pilotos y específicos) cumplen al menos en un 70% sus metas establecidas en sus correspondientes Planes de Negocios; 	<p>Los proyectos actuales no cuentan con planes de negocio; por lo tanto no puede verificarse el disparador. Los proyectos que se ejecutan hasta el momento se encuentran en su fase inicial por lo que no se puede medir el beneficio-costos que proporcionan a sus beneficiarios, sin embargo, estas iniciativas tienen un impacto positivo y se están desarrollando con un alto nivel de profesionalismo, gracias al alto nivel técnico de los consultores que ejecutan los mismos.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 50% de proyectos de servicios públicos terminados cumplen con metas administrativas-financieras (cumplen costos de operación y mantenimiento, juntas de usuarios establecidas y operando). 	<p>Gran parte de los proyectos de servicios públicos se encuentran en ejecución, por lo tanto, no se puede medir el impacto hasta el momento. Además, la medición de las metas administrativas-financieras no se puede evaluar, dado que no existen proyecciones de beneficio-costos sobre estos proyectos</p>
<p>III</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Un plan de manejo ambiental costero-marino diseñado e Implementado en un 15% (comunidades de pescadores organizadas, demarcadas las áreas críticas, reglamentadas las artes de pesca y el uso de los manglares); 	<p>Se espera que el diseño del plan de manejo ambiental costero-marino del Golfo de Chiriquí se inicie en este año (2009). El resto de los planes de manejo ambiental que se realicen serán realizados por la ANAM a través de fondos del PNUMA. Se considera que el disparador se cumplirá entre el año 3 y 4 del Programa.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sistema de monitoreo de indicadores de calidad del agua desarrollado en un 100%; y 	<p>Este año se planea el equipamiento del laboratorio de aguas y servicios fisicoquímicos de la UNACHI (LASEF), el cual permitirá realizar el monitoreo e identificar los contaminantes clave. Se considera que el disparador se cumplirá entre el año 3 y 4 del Programa.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aumento en un 20% de la capacidad de fiscalización efectiva (número de permisos ambientales emitidos en la región; registro de concesiones y extracción de agua); recursos humanos capacitados para la supervisión ambiental por ANAM, AMP y gobiernos locales en la Provincia. 	<p>Se espera que, a través de la implementación de los PAFIS, en este año, se incremente la capacidad de fiscalización de estas dos entidades. Se considera que el disparador se cumplirá entre el año 3 y 4 del Programa</p>

Preparado por : Idenis Vega R. Panamá, 2010.

Fuente: Términos de Referencia, CONADES, SESI, Ministerio de la Presidencia.

De acuerdo a los TDR's el evaluador debía revisar los disparadores de la Fase II, su porcentaje de cumplimiento y recomendaciones para iniciar la II Fase del Programa. En este sentido, se cumplió a cabalidad con el requerimiento, puesto que cada componente con sus disparadores fueron evaluados, se presentaron las recomendaciones en cada caso, el porcentaje de cumplimiento y la estimación del cumplimiento en términos de tiempo.

4.4 Los instrumentos de Recolección de Datos en la Evaluación.

El proceso de evaluación contempló la realización de los talleres con actores claves en el desarrollo del Programa. Estos son:

- ✓ La Coordinación administrativa-operativa del Programa:
 - Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES).
 - Equipo Técnico del PMDSCH (ETP)
 - Sistema de Evaluación y Seguimiento del Programa (SESI)
- ✓ Comités Subregionales conformados por los gobiernos locales y la sociedad civil.
- ✓ Instituciones co-ejecutoras del Programa (MIDA, ARAP, ANAM y ATP)

Se realizaron seis (6) talleres para lograr un diagnóstico consensuado. Se realizó un taller con los actores claves, y en el siguiente cuadro se presenta la relación de los talleres y el número de participantes.

En estos talleres además de obtener información sobre las acciones del programa, fue un espacio importante para conocer la opinión y actitud de los actores sobre los proyectos y acciones del programa y su compromiso para el éxito del proyecto, como parte del programa.

CUADRO NO. 17

NÚMERO DE PARTICIPANTES POR TIPO DE TALLER Y POR ZONA

TIPO DE TALLER	NO. DE PARTICIPANTES
Taller con PMDSCH, ETP, SESI y BID	10
Taller con instituciones co-ejecutoras	8
Taller con OCCAP'S y Comités Subregionales de la Zona Occidental Baja	22
Taller con OCCAP'S y Comités Subregionales de la Zona Oriental	6
Taller con OCCAP'S y Comités Subregionales de la Zona Central	17
Taller con OCCAP'S y Comités Subregionales de la Zona Alta	22
Taller de Presentación de Resultados a PMDSCH, ETP, SESI y BID	7
Taller de Validación	50

Preparado por Idenis Vega R., Panamá, 2010.

Fuente: Ruben Lachman, Informe de evaluación.

Dentro de los aspectos a valorar en el proceso de realización de cada taller, a través de la observación participante, se pueden mencionar:

- La metodología para invitación a los actores claves. Esta por lo general se realizó telefónicamente, con por lo menos cinco días de antelación.
- Se respetó la puntualidad para el inicio de los mismos.

- Fueron talleres bien dirigidos, puntuales, sin alejarse del tema central de la evaluación.
- La disposición de los actores en colaborar y aportar ideas valiosas para la mejora del programa.

Debido a que el Programa es altamente participativo, en los talleres se logró una buena participación de los actores. Fue evidente el alto grado de compromiso y pertenencia que tenía la mayoría de los participantes.

Como complemento el evaluador realizó visitas a los proyectos seleccionados aleatoriamente, se realizó la aplicación de un cuestionario abierto a los actores involucrados y en la parte de los anexos se presentaron fotografías que son evidencia de las visitas y los cuestionarios aplicados.

4.5 Lecciones Aprendidas de la Evaluación.

Como resultado del proceso evaluativo se debía entregar las recomendaciones a las lecciones aprendidas y/o acciones para su incorporación en la II Fase del Programa. En este sentido, el evaluador presentó los principales inconvenientes, de los que a grandes rasgos tenemos:

- Problemas de comunicación y coordinación en todos los niveles (co-ejecutores, OCCAP'S, gobiernos locales y Junta Técnica);

- Incapacidad de algunos actores claves para afrontar las responsabilidades con el programa,
- no se cuenta con un adecuado sistema para el seguimiento y evaluación de proyectos que permita medir tiempo de procesos para la ejecución de los proyectos y que permita medir los costos y beneficios de proyectos.
- No existe una metodología definida para la priorización de proyectos a ser aprobados por los Comités Subregionales.

Las recomendaciones presentadas en el informe se dividen específicamente en aquellas para fortalecer las capacidades de gestión para la realización de proyectos; los específicos para el manejo y desarrollo de nuevos proyectos y los específicos para el seguimiento y evaluación de acciones. Así tenemos que las recomendaciones para la gestión de proyectos, en su mayoría están destinadas a:

- La implementación y fortalecimiento de canales de comunicación, planificación, diseño y ejecución de proyectos.

Las recomendaciones para el manejo y desarrollo de nuevos proyectos están dirigidos a que el Programa:

- Busque la forma de garantizar el logro de los objetivos propuestos; más aún cuando en la siguiente fase se deben realizar proyectos para el aumento de la competitividad y la productividad.

- La utilización de instrumentos como análisis de costo-beneficio, indicadores claros y de fácil medición, flujos de caja proyectados y alianzas con sectores privados para la comercialización.

Para el seguimiento y evaluación de acciones se recomendó la utilización de herramientas informáticas que permitan medir el tiempo en cada proceso anterior a la ejecución de un proyecto. Se propuso utilizar “*work-flow*” y que todos los técnicos del Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información. Esta herramienta también puede ser útil en la mejora de procesos de adquisiciones y para el análisis sobre la interacción entre CONADES y PMDSCH en la realización de Proyectos.

Podemos indicar que el evaluador sintetiza la evaluación valorando los siguientes aspectos del Programa:

- Está proponiendo alternativas productivas que cuando se apliquen extensivamente contribuirán al incremento del empleo en áreas críticas y la reducción de la pobreza mejorando la situación del sector agropecuario.
- Está priorizando las inversiones para aumentar las capacidades de gestión e inversión local, a través del fortalecimiento de los gobiernos locales que son un marco habilitador para el desarrollo sostenible de las localidades.
- Está diseñando instrumentos de gestión ambiental y territorial que permitan el manejo ordenado de los territorios y el manejo sostenible de los recursos naturales.

Basado en la evaluación realizada y los aspectos antes mencionados, se consideró que el Programa es satisfactorio y que cumplirá la mayoría de los propósitos al final de la Fase I y se recomienda la ejecución de la Fase II, para la consolidación de todas las acciones de la Fase I y hace énfasis en que a través de las lecciones aprendidas se facilita el paso a nuevas iniciativas productivas, ambientales y de gestión para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.

5.1 CONCLUSIONES

Luego de realizado el análisis de todos los aspectos contenidos dentro de la evaluación intermedia del Programa de Desarrollo Sostenible, se han llegado a las siguientes conclusiones:

Es de gran relevancia que se realicen estos procesos evaluativos, ya que se deja sentado que es un componente fundamental dentro de la política pública, que servirá para dar legalidad a las actuaciones y propiciar espacios de diálogos entre los interesados, así como también impulsará la rendición de cuentas y una mayor transparencia en la gestión.

La evaluación debe estar enmarcada dentro una metodología que garantice la adecuada recogida de la información, el contacto e involucramiento con los actores, y las distintas dimensiones que conforman la política pública objetivo a evaluar. Estamos en momentos en donde se valora la diversidad y complejidad, en donde todos los puntos de vista pueden resultar válidos y deben ser escuchado, es así que es fundamental una constante revisión de términos, métodos y enfoques para decidir el empleo de aquellos que más se ajusten a las necesidades de información, y brinden mejor utilidad a la evaluación.

Sobre el contexto

La Provincia de Chiriquí esta marcada por grandes desigualdades territoriales y no existe una distribución de las riquezas que garantice una economía sostenida y mucho menos un cuidado con el medio ambiente. El modelo centro - periferia se aplica a la provincia, con los problemas que ello conlleva. El recurso humano, fundamental para un verdadero desarrollo, todavía requiere mayor capacitación, especialmente en las regiones adyacentes, por lo que se requiere un adecuado manejo y desarrollo del componente Capacitación que debe incluir temas tan importantes como el respeto al ecosistema, la gestión de proyectos y administración de los recursos financieros.

Una de las áreas prioritarias es la zona occidental baja, en donde la crisis del banano ha dado como resultado el colapsado de la economía local, el desempleo, problemas de salud. En la actualidad, se ha declarado zona de emergencia nacional y éstas situaciones son sólo el efecto del paternalismo tanto del gobierno como de las empresas bananeras, que administraban la principal fuente de empleo de la región; la población no estaba preparada para afrontar este reto; al tiempo que las condiciones geográficas no le han favorecido por su posición. Una de las interrogantes es si el programa verdaderamente impactara en el tejido endógeno de la región.

En relación al Desarrollo Sostenible.

Para que el Desarrollo sea sostenible, debe ser concebido como un proceso multidimensional e inter-temporal en el cuál la trilogía, equidad, sostenibilidad y

competitividad se sustente en principios, culturales e institucionales. Es un verdadero reto para la administración pública, por aspectos como la inter-temporalidad, que incorpora las relaciones de los distintos fenómenos en el tiempo y la influencia de factores y actores nacionales e internacionales, que hacen aún más difícil determinar las amenazas posibles (riesgos) que podrían influir en el éxito de un programa y el logro de los objetivos metas.

El Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí, fue diseñado tomando en cuenta la realidad del territorio y la opinión de los expertos, sin embargo, la influencia de un mundo globalizado, una economía cambiante, una sociedad más compleja y los cambios mediambientales, son un reto para los decisores políticos.

Para el Caso de la Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí, se puede ofrecer las siguientes conclusiones:

En el diseño de la Evaluación.

El Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible redactó los términos de referencia para la evaluación intermedia externa del programa; al respecto se puede destacar los siguientes aspectos:

Los objetivos de la evaluación fueron claramente definidos; al ser un programa bastante amplio, éstos fueron la guía para el equipo evaluador. Los objetivos de la evaluación

estuvieron concatenados con los productos entregables, la metodología, las actividades que el consultor debía completar y el tiempo de ejecución de las mismas y de entrega de cada producto. Sin embargo, lo anterior, no dejó oportunidad al evaluador de aportar elementos creativos o imprimir sus propios criterios e ideas para realizar las actividades.

El aspecto de la evaluación participativa.

La evaluación se inicia desde el momento de su diseño y redacción de los términos de referencia y para garantizar su enfoque participativo, se requiere que todos los actores tomen parte activa. En el caso del Programa Multifase de Desarrollo Sostenible, la participación de los actores permitió de conocer las opiniones y percepciones de los destinatarios de estos programas, entendiendo que “escuchar su voz” permite tener una visión más global de las acciones realizadas y los ajustes susceptibles de implementar a futuro.

La evaluación del Programa fue participativa, pues integró a todos los actores involucrados; con el fin de armonizar diferentes perspectivas. En este sentido, la evaluación coadyuvo a que cada actor clave asumiera responsabilidades y se hicieran partícipes de la evaluación en los espacios de discusión para el intercambio de ideas e información. Como resultado de lo anterior se determinó las debilidades y fortalezas; y se propusieron cambios para el mejoramiento de procesos, lo que contribuiría a mejores resultados.

El empleo de un evaluador externo, ofreció una nueva perspectiva sobre las situaciones que enfrentaban los actores en la experiencia evaluativa, al tiempo que sirvió como facilitador y mediador entre con los ejecutores del programa, los técnicos, los co-ejecutores y los beneficiarios. Fue el enfoque participativo lo que ofreció a los involucrados tener un aprendizaje práctico, el desarrollo de habilidades, la adquisición de nuevos conocimientos, lo que en definitiva debemos catalogar como el aporte de la evaluación.

El abordaje metodológico.

El empleo del Enfoque del Marco Lógico, desde el diseño del Programa, facilitó significativamente las cuestiones a considerar en la evaluación. El proceso evaluativo se basó en técnicas cualitativas de relevamiento de información en terreno, el análisis documental, bibliográfico y técnicas cuantitativas como datos estadísticos, para el contraste y/o triangulación de técnicas, que permitió expresar al máximo la veracidad de los hechos y poder obtener las lecciones aprendidas y recomendaciones para las acciones de mejora en el programa. No cabe duda que el contacto directo y el escuchar de los propios actores, las dificultades y aciertos que han tenido durante los primeros 30 meses del programa, fue enriquecedor para los resultados del informe final, y le dio vida a los datos estadísticos ofrecidos en el análisis del contexto.

Finalmente, los resultados esperados de la evaluación estaban focalizados en los resultados obtenidos durante la gestión del Programa versus la ejecución presupuestaria y la inversión realizada hasta la fecha, a priori podría pensarse que la evaluación estaba

llenando una mera formalidad y exigencia por parte de las instituciones donantes. Además, no quedó claro que el nivel desarrollo de la Provincia, esbozados en el análisis socioeconómico comparado desde la línea de base a la fecha de la evaluación respondían a las actividades que se habían ejecutado a través del programa.

5.2 RECOMENDACIONES

El presente estudio y análisis de las lecciones aprendidas han contribuido a que proponga las siguientes recomendaciones, para que las evaluaciones de enfoque participativo sean de mayor calidad y pertinencia.

La evaluación, con el pasar de los tiempos, ha aportado conocimientos y experiencias que han nutrido los enfoques metodológicos, en las ciencias sociales. Su utilidad ha sido para la toma de decisiones en las políticas públicas y sus resultados han sido orientadas a la toma de decisiones; ya sea para la aprobación de programas y proyectos (evaluaciones ex - ante), para la mejora de la gestión y reordenación y orientación de los objetivos (intermedia), y para cuantificar y cualificar los resultados e impactos (evaluación final o ex - post). Es por esto que se recomienda en nuestros países el uso de la evaluación, puesto que contribuirá en gran medida a la producción de conocimientos y a la institucionalización de la evaluación, creación de unidades de evaluación en todos los niveles jerárquicos de las administraciones publicas.

Será fundamental que se incluya en futuros procesos de evaluación, una metodología que integre a un equipo interdisciplinario; y el empleo de métodos que permita obtener la información de las distintas dimensiones del desarrollo. Este equipo debe poseer la experiencia, experticia y conocimiento en investigaciones en las disciplinas que son afines a los componentes del programa.

Para mejorar la evaluación del Programa:

En la etapa de trabajo de campo en la recolección de información de fuentes primarias, se deben definir mejor los actores. Los talleres debieron ser diseñados tomando en cuenta el Organigrama matricial de CONADES; en donde existan mesas de trabajo: mesa ciudadana, mesa política y mesa técnica.

El marco lógico sirvió en gran medida en la evaluación, sin embargo, muestra en forma global los distintos indicadores, supuestos, propósito y fin del programa, se recomienda la inclusión de un documento que detalle indicadores que permitan medir **procesos y desempeños** de la gestión administrativa.

Para que las futuras evaluaciones del programa logren obtener resultados que sean de utilidad, es recomendable que se utilicen métodos flexibles y que garanticen la obtención de distintos sectores del territorio. Un método muy recomendado es la **metodología para estimar el nivel de Desarrollo Sostenible en espacios territoriales** (propuesto por Sepúlveda y otros, de la IICA). Esta metodología incluye la creación de biograma (programa computacional) que es un indicador multidimensional de representación gráfica que ofrece una imagen del grado de desarrollo sostenible de un área determinada. Adicional se debe emplear el **Índice de Desarrollo Sostenible (S³)**, para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos. También en la guía rápida de evaluación participativa que se encuentra en los anexos de este documento se pueden encontrar

diversos métodos que serían de utilidad, dependiendo del tipo de evaluación que se requiera desarrollar.

Además se deben emplear métodos participatorios para el involucramiento de los principales actores en las distintas fases del diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos que se ejecuten para garantizar la metodología participativa. Al mismo tiempo se deben emplear métodos cualitativos como estudios de casos, historias de vida, entre otras.

Es crucial el diseño de una herramienta informática que integre las tres áreas de gestión de CONADES, en las cuales está inmerso el Programa. Esta herramienta informática debe ser diseñada para el seguimiento y evaluación del Programa y debe permitir la toma de decisiones en todo momento; además de proveer información a todos los niveles gerenciales, técnicos y beneficiarios con distintos permisos de accesos. Debe responder a las necesidades específicas de información de todos sus usuarios y debe ser en un ambiente amigable y en una plataforma online.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. Mayo 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). **Informe de Evaluación del Programa de Panamá 1991-2003.** Mayo 2005.
- Calderon Vazquez, Francisco José.** Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo, 2008.
- Calderon Vazquez, Francisco José. Thinking on Development: Enfoques teóricos y Paradigmas del Desarrollo. 2008.**
- Calvo Drago, Jorge D., **El enfoque territorial de las políticas públicas.** V Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala, junio de 2005.
- Feinstein, Osvaldo. **Evaluación Pragmática de Políticas Públicas.** ICE, Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-Junio 2007. N.º836.
- Furtado, Celso. **Los desafíos de la nueva generación.** *En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp.). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4. Disponible en:
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/02Furtado.pdf
- Gaceta Oficial No. 23174, del 29 de noviembre de 1996, por el cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible de Panamá. (Decreto Ejecutivo No. 163 del 25 de noviembre de 1996).
- Garde Roca, Juan Antonio. **La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España.** Auditoría Pública nº 39 (2006) p.p. 17-26
<http://www.auditoriapublica.com/revistas/39/pg17-26.pdf>
- Gallegos Ignacio. **El Enfoque del Monitoreo y la Evaluación Participativa (MEP). Bateria de Herramientas Metodológicas.** Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).
- Gobierno Nacional. Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. **Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2006 – 2010.** Aprobado en Consejo de Gabinete del Órgano Ejecutivo

de la República de Panamá: Resolución No.104 del 21 de diciembre de 2005.
Primera Edición: junio 2006. ISBN 9962-8826-7-2. Panamá.

Guba y Lincoln. **Four Generation Evaluation**. Sage Publicaciones. USA 1989.

Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio. **Metodología de la Investigación**. McGraw Hill /INTERAMERICANA EDITORES, S.A. México 1997. ISBN 968-422-931-3.

Hintze Jorge. **Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público, en Responsabilización y evaluación de la gestión pública**. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela, 2005.

Judi Aubel. **Manual de Evaluación Participativa del Programa. Involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación**. Edición No. 2. Publicación conjunta de Catholic Relief Services y Child Survival Technical Support. 2000.

Las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora, Madrid, noviembre 2007. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluaciones Públicas y la calidad de los servicios. NIPO: 331-08-008-9
<http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E05-2007.pdf>

López Méndez, Ernesto. **La Evaluación de Programas**. Papeles del Psicólogo. Octubre, nº 31, 1987.

Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. España, 2007.

Melrose Mary. **Exploración de Paradigmas de Evaluación del Currículo y Conceptos de Calidad**. Quality in Higher Education. Vol. 4, No.1, Abril 1998. Traducción D. Lafourcade. Edición SDI.

Muñoz-R, José y Sánchez B., Antonio. **Propuesta Metodológica para la evaluación de Programas Públicos de Formación, una revisión crítica**. Documento de Trabajo, Serie Economía E2004-86. Centro de Estudios Andaluces.

Noraida Marcano, Virginia Pirela S. y María E. Reyes V. **Propuesta de evaluación participativa para los programas socioeducativos**. Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Oslak, Oscar. **¿Responsabilización o Responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado Responsable**, en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela, 2005.

Pérez, Orlando J. **Cultura Política de la Democracia en Panamá: 2006**. Latinamerican Public Opinion Project (Americas Barometer), Alianza Ciudadana pro Justicia y Vanderbilt University (Mitchell A. Seligson, Ph.D. Coordinador científico y editor de la serie, Universidad de Vanderbilt). Enero 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Documento sobre el Programa para Panamá (2007-2011)**.

Riaño Alcalá, Pilar. **Recuerdos Metodológicos: el taller y la investigación etnográfica**. Estudios sobre las culturas contemporáneas, diciembre, año/vol. V., número 010, Universidad de Colima, México, 2000. pp. 143-168. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Roth Deuble, André-Noël. **Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Sexta edición. Ediciones Aurora. Colombia 2007.

Román C. Marcela. **Hacia una Evaluación Constructivista de Proyectos Sociales**. Revista Mad. No.1. Septiembre 1999. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.
<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/01/paper04.htm>

Seguimiento y Evaluación, instrumentos, métodos y enfoques. Departamento de evaluación de Operaciones Grupo de programas de gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación (OEDPK). USA, 2004.

Sepúlveda y otros. **Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales**. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2001.

Stame, Nicolleta. **Evaluation and the policy context: the European experience**. Conference of the Australasian Evaluation Society, Auckland, 17 september 2003.

Subirats, Joan. **¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?** en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela, 2005.

Vega M. Pedro. **Teoría de Sistema y Evaluación de Programas Sociales**. Última Década, número 009. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas. Viña del Mar, Chile. 1998.

Vélez Méndez, Carmen. **El Cambio de Paradigma en Evaluación de Políticas Públicas: El caso de la Cooperación al Desarrollo.** Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de la Administración Pública. No. 3. Año 2007. pp. 146-170.

Viñas Ch., Verónica E. **La Profesión del Evaluador de Políticas, Programas y Servicios Públicos: Perspectivas de Futuro.** Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2005. Vol. 4., Núm. 1. 2005, p.p. 27 – 37.

Guías de Evaluación consultadas.

American Evaluation Association. Guiding principles for evaluators: **Revisions reflected herein ratified by the AEA Membership**, July 2004.

GUÍA DE EVALUACIÓN EXTERNA 2006. Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, ANECA. Versión 01, 2006. España.

Osuna, José Luis, et. al. La Guía Azul, Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. España, 2007.

Taylor-Powel, et. at. **Planning a Programa Evaluation.** Program Development and Evaluation. University of Winsconsin – Extension. Cooperative Extension. 1996.

The User-friendly Handbook for Project Evaluation. The National Science Foundation. Directorate for Education and Human Resources. Division of Research, Evaluation and Communication National Science Foundation. **2002.**

ANEXOS



Por: Idenis Vega R., Panamá 2010.

PRESENTACIÓN

El presente documento es un intento por ofrecer al lector una guía rápida que le permita tener una idea de los aspectos más importantes a considerar al momento de realizar una evaluación, independientemente del tipo de política o programa. Aquí se presentan los distintos procesos que se deben realizar, al tiempo que ofrece una gran cantidad de métodos que el evaluador puede utilizar como recurso valioso en el relevo de información de fuentes primarias.

Se considera este documento como un complemento al trabajo de investigación realizado y se insta al lector a profundizar sobre el empleo de los métodos de su interés y que se adapte a la necesidad de información.

Conceptos claves.

1. Evaluación de Políticas Públicas.

Para dar una definición de evaluación de Políticas Públicas, primero debemos decir que una política pública *“es la forma en que los decisores con legitimidad y competencia, adoptan decisiones para implementar o no, acciones que toman forma de planes (suma de programas con objetivos comunes) Programas (orden de actividades) y/o Proyectos (actividades para lograr unos objetivos) sectoriales o globales”*. (García Añon, 2006)¹

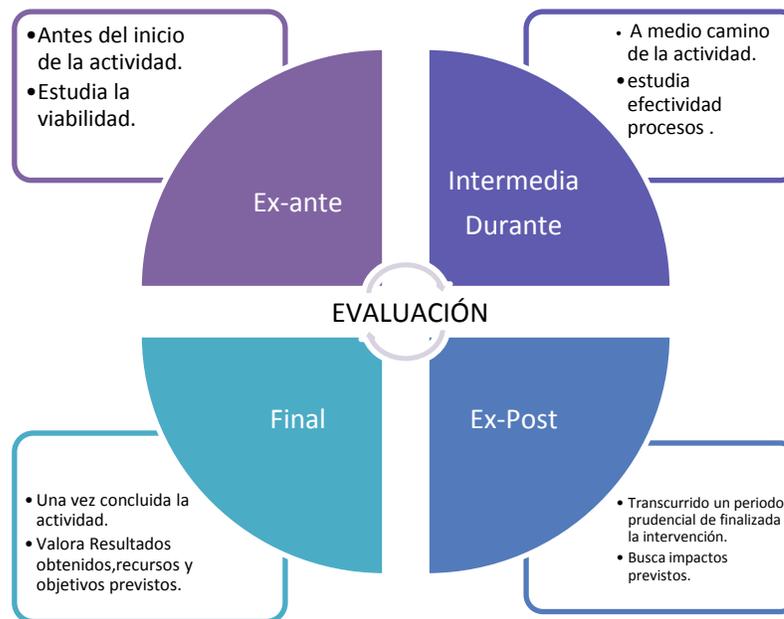
La implementación de todas estas políticas incide directamente en el desarrollo económico, político, tecnológico, cultural y social; entendido éste último, como las actividades que afectan a la sociedad y por ende al ser humano (ciudadano).

En segundo lugar la evaluación de las políticas públicas es *“la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para medir el diseño, poner en marcha el proyecto y calcular su eficacia (grado de resultado respecto a los objetivos) y*

¹María García Añon. La evaluación: teoría y práctica; presente y futuro. Revista SEE-valoración. Noviembre 2006.

eficiencia (o rentabilidad de los recursos empleados) de Políticas y sus Planes, Programas o proyectos (tanto públicos como privados).²

Ahora bien, es importante saber que de acuerdo al momento en que se realiza la evaluación y su utilidad, la evaluación puede ser:



La evaluación ha pasado por distintos momentos y han existidos opiniones variadas sobre los métodos, enfoques, técnicas e instrumentos; sin embargo, es importante resaltar que la evaluación independientemente de lo anterior, “es una herramienta útil y necesaria, que permite satisfacer las

² Ibid.

exigencias de información y transparencia de cuantos agentes participan en el proceso socioeconómico:...”³ Es por ello, que es evidente la creciente demanda de realizar evaluaciones, por lo que se requiere más y mejores evaluadores competentes y comprometidos con realizar procesos transparentes y objetivos. Basado en lo anterior, se puede decir que la evaluación “es una disciplina diferenciada, de otros campos de las ciencias sociales” ya que promueve “la creación de centros especializados de evaluación”.⁴

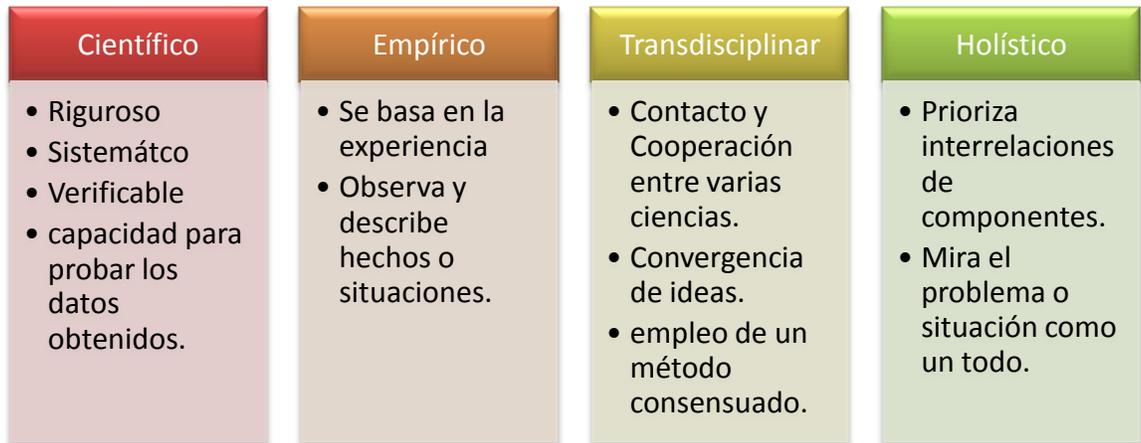
2. Los métodos en la evaluación.

Existen distintos métodos que se pueden emplear al momento de una evaluación. El evaluador debe decidir (dependiendo del área o política, programa o proyecto), el que más se adapte a sus necesidades. En el siguiente esquema se presentan los más renombrados:

En cuanto a métodos para el análisis cuantitativo en la evaluación, de acuerdo a la necesidad el evaluador puede seleccionar el que más le convenga, de los que a continuación se listan:

³ Osuna Llana, José Luis. La evaluación de la Políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud. Revista SE E-valoración. Octubre 2006. Número 1. (Pág. 31).

⁴ Vélez Méndez, Carmen. La evaluación: un nuevo yacimiento de empleo. Revista SE E-valoración. Octubre 2006. Número 3. (Pág. 7).



Elaborado por: Idenis Vega R., Panamá, 2010.

- 📌 El análisis costes-beneficios (ACB).
- 📌 Análisis Coste-Eficiencia (ACE).
- 📌 Análisis Multicriterios.
- 📌 Gestión y Evaluación de Riesgos.
- 📌 Análisis Riesgos - Beneficios.
- 📌 Análisis Decisional.
- 📌 Análisis input - output (AIO).
- 📌 Análisis de Regresión.
- 📌 PERT (Program Evaluation and Review Technique).

Si lo que el evaluador necesita es emplear métodos para evaluación medioambiental, puede escoger entre los que a continuación se mencionan:

- Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
- Balance de los Materiales y Materias (BMM).
- Análisis integrados de las incidencias medioambientales.
- Métodos de Modelización integrada del Medio Ambiente.
- Estructura integrada para las Interacciones Económico - Medioambientales.
- Métodos con modelos Económico - Medioambientales Multirregionales.
- Método basado en Modelo de Proyección de planos múltiples.

La interacción con los actores involucrados en la política o programa cobra cada vez más importancia, por no decir que se hace imprescindible y una exigencia dentro del proceso de evaluación. Por lo tanto, el evaluador debe conocer cuáles son los métodos para evaluación con personas o grupos. Estos pueden ser:

- ◆ Focus Group o Grupos focales.
- ◆ Método DELPHI.
- ◆ Grupos Experimentales.
- ◆ Monitoreo.
- ◆ Evaluación contingente.
- ◆ Brainstorming o Lluvia de ideas.

- ◆ La encuesta.
- ◆ El panel.

El utilizar tal o cual método, es una decisión importante y que el evaluador o grupo de evaluadores deben considerar muy seriamente. Hay quienes afirman que la complementariedad de métodos y la triangulación enriquecen los resultados.

3. La evaluación participativa.

La metodología participativa es muy empleada actualmente, sobre todo por las exigencias de las instituciones donantes y porque ofrece muchas ventajas y complementa la información cuantitativa. Dentro de las ventajas de esta metodología tenemos:

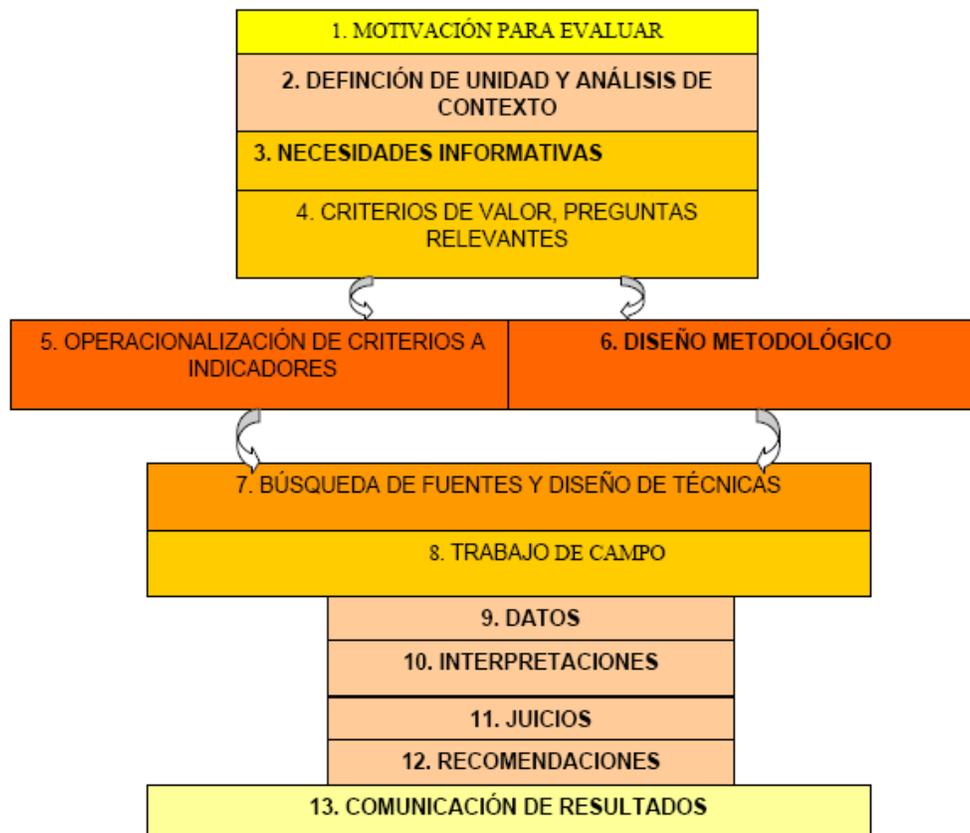
- Amplia la disponibilidad de fuentes de información, los cuales permitirán complementar los datos numéricos con información cualitativa.
- Permite la obtención de información primaria, que son los más interesados en los proyectos o políticas.
- Contribuye o permite descubrir temas emergentes no contemplados inicialmente por los gestores.
- Brinda la oportunidad de retroalimentación; lo que a su vez permite el ajuste de los proyectos programas o políticas.

Este enfoque participativo presenta ciertas dificultades o desventajas, que el evaluador debe conocer:

- ➡ Dificultad de contar con partes interesadas en todo el proceso.
- ➡ Puede presentar problemas de movilidad, comunicación y conocimiento de los sectores vulnerables, y estos aspectos pueden limitar su participación.
- ➡ Se requiere suficiente capacitación y experticia para analizar y procesar la información cualitativa.

4. Procesos de la Evaluación.

Como se expresó anteriormente, la evaluación es un proceso sistemático, quiere decir que debe haber un orden y unos pasos a seguir, para alcanzar los objetivos, estos son los que se describen en el siguiente esquema:



Fuente: Ysa Tamyko. En Evaluación de Políticas Públicas. Institut de Direcció i Gestió Pública.

Para una mayor comprensión de las distintas fases de la evaluación, se presentan algunos aspectos relevantes a considerar.

- a) **Selección de la Política o Programa.** Por lo general, esta parte es considerada por el país o por las instituciones donantes, las cuales incluyen la evaluación dentro de los contratos. Si ya se tiene delimitada la política o programa es importante proceder a la redacción de los términos de referencia (TDRs) en el cual se debe iniciar ofreciendo información

sobre el contexto, los objetivos y breves antecedentes, que problema o situación dio origen al programa o proyecto. Se debe indicar que mueve a realizar la evaluación, cuales son las preguntas de la evaluación. Indicar la población, si es universal, si es focalizada, si es progresiva. También se requiere que se incluya la presentación fáctica, que incluye elementos postulados valorables, los objetivos, la cobertura, los contenidos, presupuesto y la metodología.

La presentación clara de este aspecto es fundamental, puesto que de esto depende lo que se realizará en las siguientes fases.

b) **Diseño de la evaluación.** Es la planificación de la investigación. En este punto se deben delimitar:

- Propósito de la evaluación
- Universo o población y si se requiere, las unidades muestrales.
- Técnicas de recolección de datos a emplear.
- Elaborar el cronograma del trabajo de campo.
- Planificar los recursos humanos y financieros.

Cada uno de estos aspectos debe ser considerado con mucho cuidado, ya que son determinantes para el éxito de la evaluación.

c) **Planificación de los Recursos Humanos y Financieros.** Es precisamente sobre la base de este aspecto que hace posible la evaluación, temporal y espacialmente. Los temas mencionados en el literal b dependerán en gran medida de estos recursos. Es muy importante que a la hora de realizar la

evaluación participativa se cuente con recurso humano formado y capacitado en las técnicas de recolección de datos cualitativos.

Entre los recursos económicos y financieros que se tiene que considerar están:

- ✚ Infraestructuras disponibles y los costos respectivos.
- ✚ Contratación o designación de un coordinador responsable de toda la actividad.
- ✚ La contratación o designación de recurso humano con capacidad de diálogo y habilidades de moderadores.
- ✚ Costos de Recursos Humanos con capacidad para generar insumos y sistematizar resultados.
- ✚ Tiempo que se dispone para realizar la actividad.

d) **La sistematización de los resultados.** Destilación y análisis de información a distintos niveles. Esta es la etapa que podría considerarse más compleja de acuerdo a lo que haya abarcado, el tiempo y cobertura y la investigación participativa. En este punto se deben compartir con los participantes de la evaluación (descritos en la población). La evaluación participativa se puede dar por finalizada una vez se haya realizado los diálogos y se hayan reincorporado las correcciones y reformulaciones obtenidas en el taller o reunión de consenso. Se deben considerar en este punto, la utilización de los recursos tecnológicos necesarios para un

adecuado tratamiento de la información recopilada en el trabajo de campo y dependiendo del tipo de programa o política objeto de la evaluación. Es importante considerar que información está esperando, el empleo de datos e ilustraciones que garanticen una mejor comprensión de los resultados.

5. **Comunicar la Evaluación.** Una vez finalizadas las etapas previas, se deben publicar o compartir los resultados con los involucrados con la política o programa que se evaluó. Sería recomendable la redacción de un documento "*resumen ejecutivo*" que sintetice los principales elementos contenidos en el informe final. Además en un recinto o salón se puede programar una reunión o presentación de resultados a los actores que participaron en el proceso de recolección de datos. El uso de la tecnología es de gran ayuda, la misma debe incluir elementos visuales, fotografías, gráficos, videos u otros.

BIBLIOGRAFÍA .

- María García Añón. **La evaluación: teoría y práctica; presente y futuro.** Revista de la Sociedad Española de Evaluación. E-valoración. No. 2. Noviembre 2006. Año 0.
- Revistas de la Sociedad Española de Evaluación. E-valoración. Números 1, Octubre 2006 y No. 3 Noviembre 2006.
- Presentación de Ysa Tamyko. Evaluación de Políticas Públicas. Institut de Direcció i Gestió Pública. ESADE.
- UPNFA. División de Servicios de Supervisión. **Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Administrador de Programa.** Agosto 2004.
- Heunchuan, S. y Paredes, M. **Guía Metodológica para la evaluación participativa de Políticas y Programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el envejecimiento.** Serie Población y Desarrollo. Naciones Unidas, CEPAL, CELADE. 2007.
- Osuna Llana, José Luis. **La evaluación de la Políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud.** Revista SE E-valoración. Octubre 2006. Número 1. (Pág. 31).
- Vélez Méndez, Carmen. **La evaluación: un nuevo yacimiento de empleo.** Revista SE E-valoración. Octubre 2006. Número 3. (Pág. 7).

INFORMES DE OBSERVACIONES

Actividad: Taller con SESI , CONADES, ETP, BID.

Fecha: 06 de abril de 2010

Descripción del Desarrollo de la Actividad.

El evaluador inicia indicando los objetivos del taller. Se introduce el primer tema o aspecto del que se desea tener opinión y los participantes fueron presentado sus inquietudes y ofreciendo información relevante.

Se observó una buena actitud por parte de los participantes, con intervenciones importantes y centradas en el tema o aspecto. Hubo buena disposición por opinar y brindar información que fuera de interés para la evaluación. El evaluador ocupó el lugar de facilitador o moderador, haciendo las intervenciones necesarias que le permitieran aclarar alguna duda o verificar el enfoque de la intervención. Su actuación demostró imparcialidad, ecuanimidad y profesionalismo en el desarrollo del taller. El taller se desarrolló con un excelente apoyo tecnológico, herramientas como un proyector de multimedia, computadoras portátiles, entre otros. Al final del taller se hizo una especie de consenso o síntesis de los principales hallazgos obtenidos en el taller. El evaluador finaliza agradeciendo la asistencia al taller destacando que la información recopilada se verá reflejada en el informe de la evaluación.

INFORMES DE OBSERVACIONES

Actividad: Taller con Co-ejecutores.

Fecha: 14 de abril de 2010

Descripción del Desarrollo de la Actividad.

Se inicia el taller con las palabras de bienvenida por evaluador quien introduce el tema de la evaluación intermedia y menciona los objetivos del taller.

Se puede observar una coordinación logística y de infraestructura adecuada para el taller. Se cuenta en la sala con equipo multimedia y papelería necesaria. Los participantes han llegado y se inició como estaba previsto. En un principio se puede observar que los representantes co-ejecutoras están interesados en opinar y ofrecer ideas sobre los distintos temas que introduce el evaluador. Por lo anterior se obtuvo una gran diversidad de opiniones relevantes. Fue evidente el profesionalismo con que se llevo a cabo el taller, y la calidad de los participantes, en cuanto a las intervenciones, la actitud proactiva.

La intervención del evaluador se hizo necesaria para aclaraciones necesarias o para profundizar ciertas opiniones que en su momento no quedaban claras. Podría decirse que el taller fue realizado en un ambiente cordial con todo el respeto y seriedad que el mismo requería. Una vez concluido los temas del taller el evaluador agradece la participación de las instituciones y manifiesta su conformidad con la participación de calidad que ha tenido el taller y espera verlos en la presentación de resultados de la evaluación.

INFORMES DE OBSERVACIONES

Actividad: Taller con Comité Subregional de la Zona Central.

Fecha: 14/4/2009

Descripción del Desarrollo de la Actividad.

Los asistentes al taller fueron llegando poco a poco. El evaluador saludó a cada participante y dio la bienvenida. Se inicia mencionando la importancia de este taller y por que se esta realizando el mismo y se explica además la importancia de conocer su opinión. Dado el hecho de que este taller es con beneficiarios de distintos estratos sociales y profesionales. Los objetivos del taller fueron conocer como ha sido la gestión del programa y su relación con las asociaciones a las que representan.

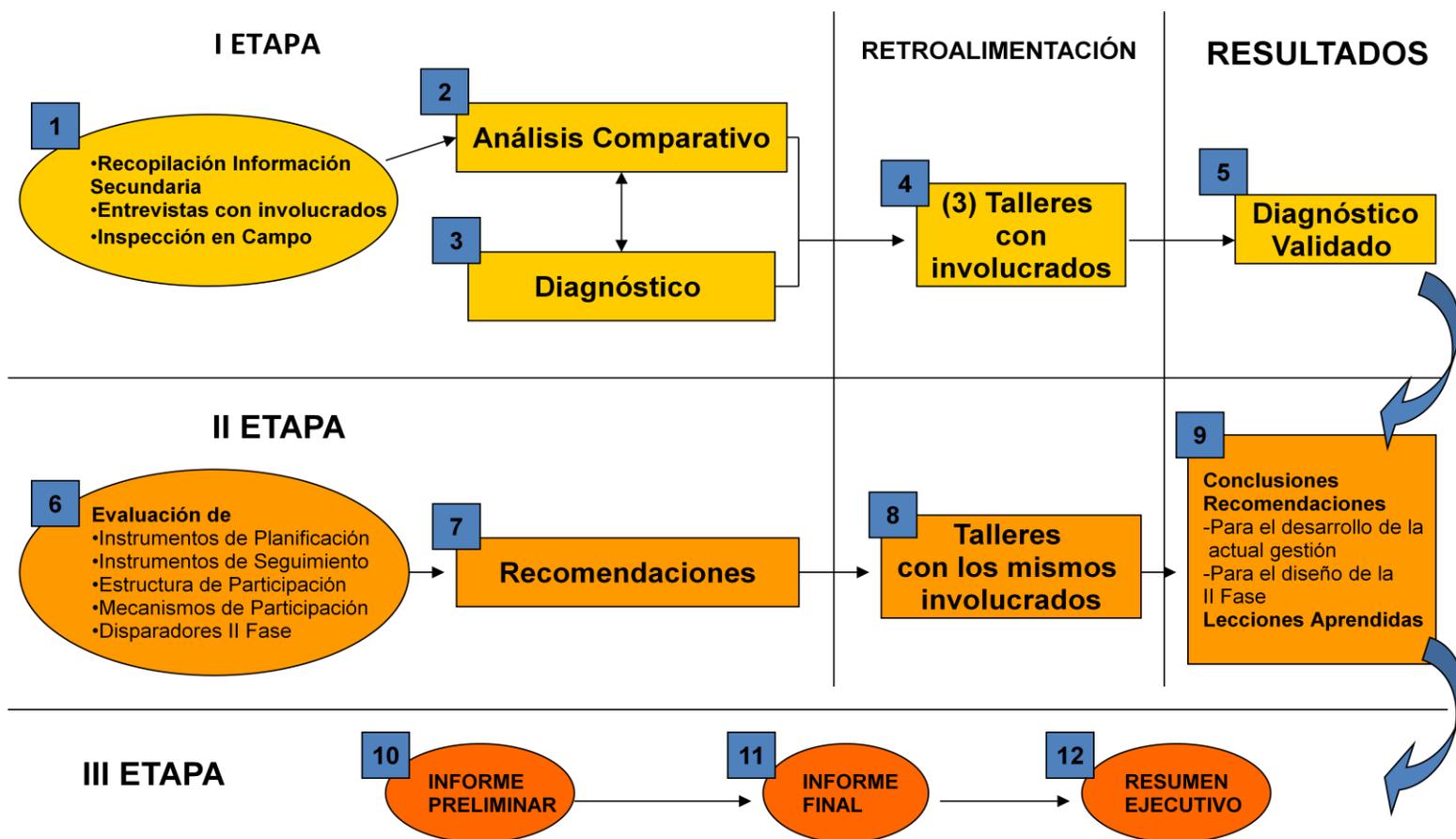
Al inicio dio la impresión de que los beneficiarios pedían auxilio (se quejan) sobre los inconvenientes que confrontaban, y el evaluador insistió en que todo lo que ello indicaban eran para presentarlo a la Gestión del Programa. Fue evidente el interés y compromiso que tenían cada beneficiario ejecutor de un proyecto. Sus aportes fueron significativos. En ciertas ocasiones intervino el evaluador, pero su actitud fue más bien de observador y transcribía los datos obtenidos. Además hizo aclaraciones a los beneficiarios que así lo requerían.

Un aspecto importante a mencionar, es que a diferencia de los talleres anteriores, el apoyo logístico y tecnológico fue escaso, se limitó más bien a la toma de apuntes y toma de fotografías. No hubo papelería, ni documentación base para discutir y consensuar.

Finalmente el evaluador puntualizó sobre los aspectos sobresalientes del taller, a fin de que todos los asistentes estuvieran consientes de las opiniones vertidas y que las mismas iban a ser incluidas en el informe de la evaluación y que iban a ser publicadas en la presentación de los resultados.

EVALUACIÓN INTERMEDIA PROGRAMA CHIRIQUÍ

ETAPAS DE LA CONSULTORÍA



un área de poco desarrollo productivo y social que genera gran marginalidad que induce la emigración. Los principales problemas de esta zona giran alrededor de la pobreza, existencia de latifundios y minifundios y baja productividad. Con alto desempleo (19%-26%), el ingreso familiar mensual (USD\$107-USD\$180) está muy debajo del ingreso promedio de la Provincia (USD\$300 mensual). La pobreza (42%-74%) y la pobreza extrema (14%-47%) se manifiestan de manera severa con niveles altos en la Provincia. El IDHP presenta los niveles más bajos, siendo una zona de alta vulnerabilidad social.

La **Subregión occidental baja** (distritos de Barú y Alanje), es fronteriza con Costa Rica y en ella se encuentra la zona franca de Barú y el Muelle Fiscal de Puerto Armuelles. Su actividad productiva es el cultivo del banano, la palma aceitera, arroz, caña de azúcar, plátano, sorgo y ganadería extensiva. Además, cuenta con importante agroindustria para el procesamiento de la materia prima proveniente de la palma aceitera. Cuenta también con molinos para el procesamiento de arroz (secado, pilado, empacado), una agroindustria procesadora de caña de azúcar y una industria productora de licores. Como resultado del bajo dinamismo del mercado internacional del banano y sus altos costos de producción, la situación socioeconómica se ha deteriorado aumentando el desempleo (alrededor del 30% de la población económicamente activa), afectando la balanza comercial y la capacidad de captación de ingresos fiscales para el gobierno. La baja eficiencia administrativa y operativa de la empresa bananera creada a la salida de la empresa transnacional, concebida como propiedad de los trabajadores, no ha resuelto el problema existente de ingresos y empleo. En la medida que la actividad bananera ha venido declinando, se ha desarrollado como actividad alternativa de subsistencia, la actividad de pesca artesanal. La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en el distrito de Barú es del 53% (extrema pobreza 21%) y en Alanje del 56% (extrema pobreza 25%). Además de lo anterior, existen conflictos en el uso del suelo y deterioro de los recursos naturales.

La **Subregión occidental alta** (distritos de Renacimiento, Bugaba, Boquerón, Boquete y Gualaca), también fronteriza con Costa Rica, está caracterizada como productora de café, ganado vacuno (carne – leche), papa, cebolla, hortalizas, frijoles y plátano, induciendo el desarrollo de agroindustrias de café, procesamiento de lácteos y embutidos. Mantiene una importante actividad turística, con atributos para un mayor desarrollo de dicho sector y valiosos recursos naturales y minerales. Posee una mediana concentración humana, cuyas características muestran influencias de migraciones europeas, del campesino agricultor chiricano y de abundante población indígena en los períodos de recolección de productos hortícolas y cosecha del café, clasificándose ésta en las categorías de pobreza y pobreza extrema. En Boquete, la tasa de desempleo se ha reducido sustancialmente a raíz del auge del turismo y del negocio inmobiliario a turistas. Procesos como éste y la coyuntura de auges y crisis que acompañan el desarrollo de proyectos hidroeléctricos, están cambiando la dinámica en Boquete y en Gualaca, respectivamente. Sin embargo, la estructura de producción de la zona declina y podría estar amenazada por la apertura de libre comercio. Los bajos precios, especialmente del café y la presión sobre los recursos naturales por la construcción de infraestructura residencial, han obligado a los productores de Boquete, Bugaba y Renacimiento a vender sus fincas para desarrollo inmobiliario.

En la **Subregión central** (distritos de David y Dolega), la actividad económica principal es el comercio y los servicios en las áreas urbanas. El medio rural se caracteriza por tener productores de ganado vacuno, arroz, aves (pollos) y naranja. También se

encuentra en esta zona, una de las más importantes empresas procesadoras de pollo del país, una procesadora de cítricos (naranja, maracuyá, limón, piña) y minerales no metálicos. Su principal característica es el crecimiento urbano desordenado y con pocos espacios recreativos de la ciudad de David, el cual genera condiciones que dificultan la prestación de servicios. Asimismo, muchos de los desplazados por el abandono de las zonas bananeras han emigrado hacia David, contribuyendo a los problemas de servicios, desempleo y seguridad. En esta zona se encuentra el puerto de Pedregal y el aeropuerto Enrique Malek. En términos generales es la zona con el mejor nivel de vida e ingreso familiar. A pesar de ello, existe gran preocupación por la declinación de la actividad productiva agropecuaria y el impacto que el fenómeno está produciendo en la ciudad. Los principales problemas que caracterizan a la zona se relacionan con el ordenamiento urbano, falta de espacios recreativos, creciente población marginal y gestión de los residuos sólidos.

La **Subregión costera insular** (incluye los distritos con frente costero de las zonas occidental baja, central y oriental), se caracteriza por poseer condiciones especiales para el desarrollo del turismo de playa, la pesca deportiva y la pesca comercial, dando lugar a empresas procesadoras. La pesca artesanal complementa a la ganadería y a la agricultura, especialmente en la zona del oriente y en la zona occidental baja. Además del oleoducto de Petro Terminales de Panamá (PTP), destaca también el potencial desarrollo de la actividad portuaria y de una plataforma agro exportadora. También se desarrolla de manera importante un turismo recreativo, ecológico y residencial. Contiene áreas de alta vulnerabilidad ambiental, como manglares y una creciente actividad de pesca artesanal que debe ser ordenada, para no afectar el delicado balance ecológico de la zona y su rica diversidad biológica marina. Los principales problemas están relacionados con la presión urbanística del turismo, la sobre-explotación de los recursos pesqueros y la contaminación del Golfo y las cuencas. De no tomarse medidas para el ordenamiento de su desarrollo, podría ser perjudicial para los recursos naturales y los ecosistemas costero-marinos, agregándose la posibilidad de constituirse en una zona turística de enclave, con beneficios desconectados del desarrollo local, regional e incluso del nacional.

C. Infraestructura y servicios básicos de apoyo a la producción

La Provincia cuenta con 2.125 km. de carreteras, de las cuales el 19% califican como buenas, 49% regulares y 32% malas. Hay cuatro puertos principales: Pedregal al sur de David, el Muelle Fiscal de Puerto Armuelles⁵, el puerto de Charco Azul y el puerto de Remedios, los cuales atienden mayormente embarcaciones pequeñas para la pesca artesanal, con la excepción de Charco Azul, operado mediante concesión por PTP. Alrededor de estas infraestructuras y de las ventajas de ubicación geográfica y fronteriza con Costa Rica (frontera de Paso Canoas), existe una serie de iniciativas incipientes que permitirían desarrollar una plataforma agroexportadora, tal es el caso de la Zona Franca en Barú, a través de la cual pueden ofrecerse atractivos incentivos para la inversión privada. Se espera que dicha reactivación justifique la rehabilitación de Puerto Armuelles u otros puertos. El aeropuerto Enrique Malek cuenta con una pista de concreto asfáltico de 2,1 km. de largo y con una terminal de pasajeros que sirve a viajeros de negocios y turismo entre Chiriquí y el resto del país. Se proyecta también la instalación de una refinería en la Subregión Occidental Baja, lo cual demandará de un esfuerzo importante de planificación territorial debido a los impactos que puede causar.

⁵ A raíz del retiro de la bananera, el puerto se encuentra actualmente en muy malas condiciones.

Los servicios básicos (agua potable, disposición de excretas y energía) presentan buenos niveles de cobertura por distrito comparado con los promedios nacionales. Sin embargo, en su mayoría las tarifas no alcanzan a cubrir los costos de operación y mantenimiento y demandan de la ayuda del gobierno, especialmente en las comunidades más aisladas y pobres de los distritos de las zonas altas de la Provincia, en donde los servicios son prestados por los gobiernos y organizaciones locales. El manejo y adecuada disposición final de los desechos sólidos y líquidos es el aspecto más crítico en los servicios, especialmente por los nuevos desarrollos asociados con el turismo, el negocio inmobiliario y tradicional.

D. Potencialidades y limitaciones de los recursos naturales y costero-marinos

La **superficie boscosa** cubre el 18,6% de la Provincia y es relativamente rica en **recursos naturales**. Posee cerca de 265.000 ha. de áreas protegidas⁶ y cinco cuencas con gran potencial hídrico, donde se genera el 41% de la energía del país por medio de seis plantas hidroeléctricas. El litoral pacífico tiene una riqueza de manglares, arrecifes coralinos y un potencial de pesca industrial y artesanal y de turismo, el cual se encuentra amenazado por actividades antropogénicas. La sobre pesca artesanal e industrial (de 44 embarcaciones en 1996 se incrementó a 812 en 2000) es realizada por métodos inadecuados. La zona costera e insular es también un destino potencial para marinas, turismo de playa y ecológico, cuyos principales sitios de interés son la playa de la bahía de Charco Azul y Limones y otras 5 zonas protegidas. El Instituto Panameño de Turismo (IPAT) tiene identificadas seis rutas temáticas para mostrar la complejidad, diversidad y exclusividad del patrimonio natural y cultural de la Provincia. Sin embargo, los servicios turísticos son deficientes y, en muchos casos, informales. No se cuenta con estimados de la capacidad de carga ni de la demanda nacional e internacional. La actividad económica y la expansión urbana y turística no planificadas deterioran el medio ambiente con pérdida de la biodiversidad y cambios en la línea de costa. La frágil riqueza biológica de las áreas protegidas y de los ecosistemas costero-marinos, necesita de planes de manejo para que el desarrollo futuro no la afecte significativamente, así como de la consolidación de corredores biológicos que conecten los ecosistemas de tierras altas y bajas y los costero-marinos para su conservación.

E. Estructura político-administrativa y capacidad de gestión local

La Provincia cuenta con los elementos del marco institucional y operativo necesarios para impulsar su desarrollo sostenible. A nivel nacional, el **Ministerio de la Presidencia (MP)** opera con el **Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)**⁷, el cual tiene como responsabilidad impulsar la ejecución de políticas, estrategias, programas y proyectos, con enfoque integral y dispone de capacidad para ejecutar proyectos. A nivel Provincial, el **Gobernador es la** máxima autoridad ejecutiva, y cuenta con un **Consejo Provincial**, integrado por los representantes de los 96 Corregimientos, el cual es auxiliado por **una Junta Técnica** encabezada por el Gobernador e integrada por las Direcciones Regionales de los ministerios e instituciones

⁶ Parque Internacional La Amistad (207.000 ha, compartido con Bocas del Toro), Parque Volcán Barú (14.000 ha) y Reserva forestal Fortuna (19.500 ha); Parque Nacional Marino Golfo de Chiriquí (14.740 ha), Refugio de Vida Silvestre Playa de Boca Vieja y Playa de la Barqueta Agrícola (9.675 ha).

⁷ Presidido por el Presidente de la República e integrado por representantes del gobierno, la empresa privada, ONG, sindicatos, e indígenas, y una Secretaría Ejecutiva, como enlace con organismos internacionales, nacionales y provinciales, encargada del seguimiento de los programas de desarrollo sostenible.

de carácter nacional que tienen responsabilidad sectorial en la Provincia. Entre las principales entidades a nivel nacional que tienen direcciones regionales, están el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), operando unas 14 agencias en las distintas áreas de producción; la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), responsable por la conservación de las siete áreas protegidas y 10 cuencas hidrográficas; la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), que se ocupa principalmente de los puertos (Pedregal y Puerto Armuelles) y del manejo de las áreas costero-marinas; y el IPAT, responsable por el desarrollo de la actividad turística.

El marco normativo de las **Direcciones Regionales** de los ministerios e instituciones de carácter nacional con responsabilidad en la Provincia es disímil y no les confiere autonomía programática, administrativa u operativa. No cuentan con planes de acción definidos y coordinados regionalmente con las dependencias locales, dependiendo de directrices y políticas establecidas a nivel central, no siempre adecuadas a las realidades regionales. Asimismo, la Gobernación y Junta Técnica no cuentan con el equipo técnico ni recursos necesarios para atender el amplio marco de responsabilidades que les han sido asignadas, incluyendo las que se derivan del **Convenio Marco Binacional Fronterizo** (Costa Rica-Panamá), coordinado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de una Secretaría Ejecutiva del MEF.

Los 13 **municipios o distritos** presentan características muy disímiles. En su mayoría clasificados como rurales subvencionados, 10 de los 13 municipios reciben transferencias directas del gobierno para su funcionamiento, que van desde un 12% a un 40% de su presupuesto, especialmente aquellos con numerosa población indígena y campesina y amplio ámbito rural-agropecuario. Los presupuestos de un municipio van desde USD\$2,6 millones para David, a unos siete municipios con un promedio de USD\$520.000 y unos cinco municipios con un promedio de USD\$110.000 (Tole, Renacimiento, Remedios, San Félix y San Lorenzo). De ese presupuesto se asigna un porcentaje a gastos operativos y de personal (entre 56% para David a un promedio del 84% para los otros municipios) dejando un bajo porcentaje para inversión. Las principales deficiencias son financieras y de gestión, limitada capacidad de planificación y de recolección de tasas y tributos (los ingresos per cápita van desde un 38% como máximo a un 12% mínimo), normativa confusa y antigua con limitados recursos humanos, demasiados recursos en administración y pocos para inversión. Sólo tres municipios: David, Barú y Bugaba, que hacen parte del Programa de Desarrollo Municipal y apoyo a la Descentralización (PN-0143), disponen de Planes de Acción Municipal (PAM). Los 96 Corregimientos cuentan con sendas Juntas Comunales, presididas por el Representante de Corregimiento, responsables de promover el desarrollo. Las Juntas pueden tener ingresos propios o asignaciones de la municipalidad o del gobierno nacional. Sin embargo, las comunidades han manifestado reservas sobre las Juntas y reclaman que en la mayoría de los casos no se organizan y son relativamente inoperantes.

Las **comunidades y organizaciones de la sociedad civil** incluyen a cooperativas y ONG de asistencia a la producción, de desarrollo de PYMES, ambientalistas y otras, así como asociaciones de productores, de pescadores y de mujeres. Dependiendo de la Subregión existen una diversidad de organizaciones, algunas que buscan reivindicar conquistas laborales, otras campesinas de producción, numerosas cooperativas y muchas asociaciones de productores independientes por rubros como café, leche, horticultura, etc. En la zona central urbana existen algunas ONG, pero predominan

grupos cívicos tradicionales como Club 20-30, Rotarios, Club de Leones, etc., así como los gremios empresariales más fuertes (APEDE, Cámara de Comercio, Cámara de Turismo), asociaciones de productores/empresarios (ganado, arroz, banano, etc.), de transportistas y asociaciones y cooperativas de ahorro y crédito. En la Subregión oriental el nivel de organización es menor, predominando organizaciones campesinas de asentamientos y Juntas Agrarias, asociaciones de productores y asociaciones de mujeres, y en la franja costera insular existen asociaciones de pescadores artesanales. En general, tanto las ONG como las asociaciones de productores, asentamientos campesinos, organizaciones de mujeres y organizaciones de pescadores artesanales, requieren fortalecer los aspectos de planificación operativa y estratégica y mejorar los sistemas administrativos, financieros y contables.

Con el objeto de identificar las acciones prioritarias para confrontar los problemas identificados y para aprovechar el potencial de las diferentes subregiones, se analizaron los efectos multiplicadores de los **sectores claves** de la economía de la Provincia (por medio de un Modelo Insumo-Producto). Dichos sectores son los que tienen los mayores efectos multiplicadores en otros sectores, tanto positivos como negativos, acrecentando su valor agregado y el de otras actividades con que interaccionan, o reduciéndolo ante la falta de demanda. En talleres con los entes involucrados, los gobiernos locales y autoridades provinciales y nacionales, se analizaron los efectos de cambios posibles en los sectores clave, ya fueran tendenciales o inducidos por la aplicación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia (EDSP), en cinco escenarios o situaciones futuras posibles: i) **tendencial**: se mantienen las tendencias actuales; ii) **exportación agropecuaria**: se produce una reconversión por medio del crecimiento de sectores claves, aumentando su competitividad y creando nuevos nichos de empleo; iii) **desarrollo turístico**: se consolida la Provincia como multidesestino turístico y potenciación del turismo residencial; iv) **sistema intermodal-megaproyectos**⁸; y v) **alto costo del petróleo**: favoreciendo la diversificación energética. En forma participativa se identificaron y cuantificaron los correspondientes indicadores de la línea de base en las diferentes subregiones de la Provincia y el efecto de cada uno de estos escenarios en los indicadores de impacto. Como resultado de las discusiones, se concordó en una **combinación de los escenarios** anteriores en un Escenario de Referencia, identificándose líneas estratégicas diferenciadas por subregión.

La solución de la problemática presentada está dada en la adopción de la **Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia (EDSP)** que incluye cuatro líneas estratégicas diferenciadas (**LE**), según las características y necesidades particulares de cada una de las subregiones: i) **LE1, Capacitación (dimensión social)**, a todos los niveles y transversal a todos los componentes para preparar a los beneficiarios en la ejecución de los mismos; de aplicación en toda la Provincia; ii) **LE2, Refuerzo de capacidades locales (dimensión institucional)**, enfocada hacia el fortalecimiento de las oficinas provinciales del Gobierno Central y hacia el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Municipios, organizaciones de la Sociedad Civil, Junta Técnica Provincial y Comisión Binacional Panamá-Costa Rica; iii) **LE3, Aumento de la productividad y**

⁸ Expansión del Canal de Panamá, mejoramiento y ampliación de los servicios de logística (mejoramiento de puertos y aeropuerto, carreteras, información-fibra óptica), zona franca, desarrollo de la minería en la Comarca Indígena y desarrollo de la industria atunera, lo que implica el incremento de las economías de escala en cuanto a sistemas intermodales de transporte, donde Chiriquí y Bocas del Toro podrían jugar un importante rol complementario con la Región Metropolitana y el aumento de la demanda agregada total en el país.

competitividad (dimensión productiva) en los sectores claves que podrían entrar en crisis y en aquellos con potencial de crecimiento y de exportación y para remover los “cuellos de botella” que podrían crearse por la falta de infraestructura y servicios de apoyo; y iv) **LE4, Manejo sostenible de los Recursos Naturales (dimensión ambiental)**, enfocada a prevenir o mitigar los posibles impactos negativos de las actividades de desarrollo y apoyar los aspectos relacionados con la gestión ambiental y la conservación de las áreas marino costeras, áreas protegidas y recursos naturales de la región.

Adicionalmente y dado que la problemática de la Provincia no es homogénea, la operación propuesta incluye también **criterios espaciales de intervención** que responden a las singularidades (problemas, oportunidades, condicionantes) de cada una de la **Subregiones**, como se indica a continuación: i) **Oriente Chiricano: *Reducir las condiciones de pobreza fomentando nuevas actividades productivas***. Es necesario reducir las condiciones de pobreza, fomentando nuevas actividades productivas; mejorando las prácticas y diversificando para aumentar la competitividad del sector primario; adecuando la mano de obra; haciendo un mejor uso de los RRNN; mejorando la cobertura de los servicios básicos; y fortaleciendo las capacidades de gestión; ii) **Occidental Baja: *Generación de Empleo y Diversificación Productiva***. Se requiere el fomento de actividades generadoras de empleo, propiciando la diversificación productiva con énfasis en el desarrollo de productos sustitutivos del banano, que permitan reducir la dependencia socioeconómica del monocultivo; fomentar los procesos que incrementen el valor agregado de la producción; desarrollar infraestructuras económico-productivas que eleven la competitividad local-regional; actividades de ordenamiento y gestión ambiental y territorial; y adecuación de la mano de obra; iii) **Occidental Alta: *Reconversión Productiva y Ordenamiento Territorial***. Se requiere de reconversión productiva y ordenamiento territorial, mejorando las prácticas productivas; diversificación de la producción, propiciando una mayor presencia de productos no tradicionales; dar valor agregado a los productos; ordenamiento y gestión ambiental y territorial; y adecuación de la mano de obra; iv) **Central: *Crecimiento Ordenado***. Para esta Subregión, se requieren propiciar un crecimiento ordenado, desarrollando las capacidades de gestión de servicios públicos; mejoramiento urbano; impulso a la creación de espacios adecuados para recreación y para el desarrollo de actividades económicas; y v) **Costera Insular: *Se requiere de una gestión ambiental sostenible de los recursos marino-costeros, dando los necesarios lineamientos y directrices de desarrollo para los espacios turísticos; la regulación de las prácticas productivas con impactos en los recursos; y modernización y ordenamiento de la pesca. Actualmente en gestión para su diseño el proyecto con el GEF para la .Gestión ambiental sostenible de los recursos marino-costeros.***

El objetivo principal, entonces, es contribuir a elevar las condiciones de vida de la población chiricana, con base en las potencialidades de los recursos humanos y naturales de cada una de las subregiones de la Provincia. Como objetivos específicos se tienen: i) mejorar la gobernanza (fortalecimiento institucional y participación local); ii) reducir la pobreza, incrementar el empleo y el ingreso (Barú-Divalá, Oriente y otras zonas críticas) y aumentar la competitividad y productividad; y iii) aprovechar en forma sostenible de los RRNN (Terrestres y Costero-Marinos). Para su ejecución el Programa se estructuró en tres componentes:

3. COMPONENTES DEL PROGRAMA SEGÚN LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE

ACCIÓN

Componente I: Refuerzo de las Capacidades de Gestión Local (LE1, LE2)	Componente II: Aumento de la Productividad y Competitividad (LE1, LE3)		Componente III: Manejo Sostenible de los RRNN y Costero – Marinos (LE1, LE4)	
	Sub componente a: Aumento del empleo en áreas críticas y de la productividad en sectores claves	Sub componente b: Infraestructura y servicios de apoyo a la competitividad en sectores claves	Sub componente a: Mitigación y prevención del deterioro ambiental	Sub componente b: Uso sostenible y conservación de los ecosistemas costero – Marinos (posible proyecto GEF)

La magnitud de las inversiones que se prevé realizar en la Provincia generan impactos que requieren ser controlados. Dados los efectos deseados a corto, mediano y largo plazo del Escenario de Referencia y las limitaciones para implantar simultáneamente todas las acciones necesarias identificadas se concordó realizar un Programa de Fases Múltiples (5 a 9 años) que en su Fase I (5 años) prioriza las inversiones que en el corto plazo deben ser atendidas, a fin de pasar a una Fase II, apoyada en las lecciones aprendidas y la capacidad de gestión establecida para responder a los desafíos del mediano plazo establecidos en la EDSP. Para el corto plazo (Fase I), se tomaron como criterios claves para focalizar las inversiones los siguientes: i) necesidad de desarrollar los instrumentos mínimos de capacidad de gestión a todos los niveles para responder a los desafíos planteados; ii) urgencia de fomentar nuevos modelos de producción, incluyendo la implementación de actividades replicables para el corto plazo; y iii) desarrollar actividades esenciales de gestión ambiental, incluyendo la aplicación de instrumentos de gestión que apoyen la conservación para el mediano y largo plazo. Las inversiones propuestas para la Fase I se centrarán en financiar los aspectos facilitadores de un desarrollo sostenible en términos de permitir una administración efectiva del territorio y sus recursos naturales y apoyar el cambio en los modelos de producción. **La Fase I** responde a una figura conservadora con relación a las necesidades identificadas. **La Fase II** está prevista para consolidar los procesos iniciados, así como para expandir las inversiones en el Componente 2.

Con respecto a los indicadores más importantes de la I Fase están relacionados con el establecimiento de capacidades de gestión y la implementación de proyectos productivos urgentes para los sectores más pobres. Los disparadores para avanzar con una Fase II estarán determinados por las siguientes consideraciones: **Componente 1:** evidencia de que se han desarrollado y se aplican instrumentos idóneos de gestión y gobernabilidad: i) por lo menos cinco de los 13 municipios cuentan con planes de acción municipal diseñados e implementados (sistemas administrativos y financieros operando y las unidades de ingeniería y gestión ambiental con capacidad para revisar y supervisar proyectos locales); y ii) aumento de ingresos municipales incrementados en 15% en por lo menos 5 de los 13 municipios. **Componente 2:** posicionamiento mejorado para la competitividad y la reconversión productiva: i) 50% de los proyectos (pilotos y específicos) cumplen al menos en un 70% sus metas establecidas en sus correspondientes Planes de Negocios; ii) 50% de proyectos de servicios públicos

terminados cumplen con metas administrativas-financieras (cumplen costos de operación y mantenimiento, juntas de usuarios establecidas y operando). **Componente 3:** adopción de medidas idóneas para fortalecer la protección ambiental y el manejo de los recursos naturales: i) un plan de manejo ambiental costero-marino diseñado e implementado en un 15% (comunidades de pescadores organizadas, demarcadas las áreas críticas, reglamentadas las artes de pesca y el uso de los manglares); ii) sistema de monitoreo de indicadores de calidad del agua desarrollado en un 100%; y iii) aumento en un 20% de la capacidad de fiscalización efectiva (número de permisos ambientales emitidos en la región; registro de concesiones y extracción de agua); recursos humanos capacitados para la supervisión ambiental por ANAM, AMP y gobiernos locales en la Provincia.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

La experiencia ha demostrado que el período de maduración de los proyectos de desarrollo sostenible, por su complejidad, requieren pasar por una primera etapa de conformación y consolidación de arreglos institucionales, formación de capacidades y procesos operativos.

Para la Fase I, los indicadores más importantes estarán relacionados con el establecimiento de capacidades de gestión y la implementación de proyectos productivos urgentes para los sectores más pobres.

La Fase II del Programa, los productos esperados de la Fase I y los correspondientes medios de verificación e indicadores de activación de la Fase II, se encuentran acordados entre el Estado panameño y el BID. Los disparadores para avanzar con una Fase II estarán determinados por las siguientes consideraciones:

Componente 1:

Evidencia de que se han desarrollado y se aplican instrumentos idóneos de gestión y gobernabilidad: i) por lo menos cinco de los 13 municipios cuentan con planes de acción municipal diseñados e implementados (sistemas administrativos y financieros operando y las unidades de ingeniería y gestión ambiental con capacidad para revisar y supervisar proyectos locales); y ii) aumento de ingresos municipales incrementados en 15% en por lo menos 5 de los 13 municipios.

Componente 2:

Posicionamiento mejorado para la competitividad y la reconversión productiva: i) 50% de los proyectos (pilotos y específicos) cumplen al menos en un 70% sus metas establecidas en sus correspondientes Planes de Negocios; ii) 50% de proyectos de servicios públicos terminados cumplen con metas administrativas-financieras (cumplen costos de operación y mantenimiento, juntas de usuarios establecidas y operando).

Componente 3:

Adopción de medidas idóneas para fortalecer la protección ambiental y el manejo de los recursos naturales: i) un plan de manejo ambiental costero-marino diseñado e implementado en un 15% (comunidades de pescadores organizadas, demarcadas las áreas críticas, reglamentadas las artes de pesca y el uso de los manglares); ii) sistema de monitoreo de indicadores de calidad del agua desarrollado en un 100%; y iii) aumento en un 20% de la capacidad de fiscalización efectiva (número de permisos ambientales emitidos en la región; registro de concesiones y extracción de agua); recursos humanos capacitados para la supervisión ambiental por ANAM, AMP y gobiernos locales en la Provincia.

5. DISPARADORES DE LA FASE II Y PRODUCTOS DE LA FASE I QUE ACTIVARÁN LA FASE II

70% de los recursos del préstamo estén comprometidos o el 50% desembolsados, a fin de revisar el cumplimiento de los disparadores acordados para avanzar con la formulación de la Fase II del Programa.

6. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

Evaluar los avances y resultados obtenidos hasta el momento en el Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, tomando como punto de partida el diseño realizado en el 2004.

Dicha evaluación debe realizarse en forma congruente con la metodología de Marco Lógico y el Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información del Programa a fin de evaluar la gestión realizada, verificar la efectividad de las acciones e identificar los logros alcanzados hasta la fecha, así como los aspectos que afectan la ejecución del Programa y las medidas que se deben adoptar para su resolución.

Entre los objetivos específicos tenemos:

I Parte: Análisis Comparativo

Evaluar el grado de cumplimiento y avance en la ejecución del Programa en relación al Plan Inicial Estratégico trazado y los Planes Operativos Anuales.

II Parte: Revisión y Evaluación de Instrumentos de Planificación y Seguimiento/Evaluación

Evaluar las metas e indicadores establecidos para el Programa, en especial los diseñados en la Matriz de Marco Lógico y los indicadores de medición del logro de los Objetivos de Desarrollo del Programa. Además de una evaluación de los mecanismos de coordinación y seguimiento.

III Parte: Revisión y Evaluación de Estructuras de Participación y Mecanismos de Operación

Analizar el mecanismo de ejecución del Programa, la situación institucional, la capacidad técnica del Equipo Técnico del Programa, de los Coejecutores, de los Comités Sub-regionales.

III Parte: Disparadores de la II Fase

Determinar si la gestión realizada hasta el momento cumple con lo planificado para continuar con la fase siguiente para la consolidación de las acciones.

7. ACTIVIDADES DE LA CONSULTORÍA

En el desarrollo de la consultoría se deberán realizar las siguientes actividades, sin perjuicio de aquellas otras que puedan ser propuestas para realizar el trabajo:

- a) **Presentar una metodología de Trabajo**

El consultor deberá proponer una metodología de trabajo, al igual que un plan de trabajo de las actividades con su correspondiente cronograma, el cual será validado por la contraparte contratante, con el fin de coordinar fechas, hitos, entrega de informes y acciones tendientes al cumplimiento de los resultados y productos esperados según los Términos de esta consultoría.

b) Análisis de documentos

- Contrato de Préstamo
- Propuesta de Préstamo
- Matriz de Marco Lógico del Programa.
- Plan Inicial de Trabajo preparado
- Planes Operativos Anuales del Programa.
- Informes Semestrales y Anuales de Progreso
- Ayudas Memorias de las Misiones de Administración del BID
- Informes de Inspección del BID.
- Ayudas Memorias de las Reuniones del Comité Sub-regionales
- Reglamento Operativo del Programa,
- Convenios Interinstitucionales
- Convenios con los Gobiernos Locales.
- Convenios con las Asociaciones u Organizaciones de la Sociedad Civil
- Informes sobre talleres y capacitaciones realizadas en las diferentes áreas, financiadas por el Programa.
- Estrategia de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, Plan de Acción, PIOFT, entre otros.

c) Encuestas, entrevistas e inspecciones

- Realizar visitas de inspección al 20% de los proyectos ejecutados/en ejecución
- Realizar entrevistas a los 20% de los beneficiarios de forma aleatoria y representativa. Entre estos tenemos:
 - i. 20% de los miembros de los Gobiernos Locales beneficiados
 - ii. 20% de los miembros de las OCAAP's beneficiadas
 - iii. 20% de los funcionarios de las instituciones públicas beneficiarias
- Realizar entrevistas a los miembros de la ETP, CONADES, BID, PNUD, SESI.

d) Talleres

Organizar y participar en 6 talleres:

1. Tres Talleres de Diagnóstico
 - Un taller interno en CONADES/ETP/BID
 - Un taller a los Comités Sub-regionales conformados por los Gobiernos Locales y Sociedad Civil,
 - Un taller a las instituciones co-ejecutoras
2. Tres Talleres para la presentación y discusión de resultados, incluyendo recomendaciones para Fase II
 - Un taller interno en CONADES/ETP/BID,
 - Un taller a los Comités Sub-regionales que aglutinan a los Gobiernos Locales y Sociedad Civil,
 - Un taller a las instituciones co-ejecutora).

e) Análisis de la información recopilada (documentos, entrevistas, inspecciones, entrevistas, taller de diagnóstico validados)

I Parte: Análisis Comparativo

- a) Realizar un cuadro comparativo entre la realidad socio-económica de la Provincia antes del Programa y la situación socio-económica del momento, tomando como la línea base como parámetro.
- b) Revisar, analizar y evaluar los avances con respecto a la Matriz de Marco Lógico del Programa, tomando como punto de partida la evaluación de las metas e indicadores establecidos para su seguimiento.
- c) Analizar cualitativa y cuantitativamente el grado de avance y de posible cumplimiento de los propósitos de cada componente y el objetivo del Programa. Se debe explicar que tan probable es el logro de los objetivos acordados del Programa y los propósitos de los Componentes.
- d) Analizar la validez y cumplimiento de los supuestos (posibles riesgos) acordados para lograr los objetivos.
- e) Analizar los resultados físicos y financieros de las consultorías terminadas o en proceso de ejecución, financiadas con recursos del Programa.
- f) Evaluar si las acciones y proyectos ejecutados - o en proceso de ejecución-, responden a lo planteado en la Estrategia de Desarrollo Sostenible y a los instrumentos de planificación elaborados como el PIOFT, Plan de Acción, entre otros.

II Parte: Revisión y Evaluación de Instrumentos de Planificación y Seguimiento/Evaluación

- a) Revisar y evaluar la pertinencia de los instrumentos creados para la planificación como son: Plan de Inicial, Cronograma de Desembolsos Anuales, POA's, Plan de Adquisiciones, Reglamento Operativo (Criterios de selección y evaluación de los proyectos y elegibilidad de proyectos y beneficiarios).
- b) Analizar y evaluar la metodología de seguimiento y evaluación de los indicadores de manera que se puedan hacer ajustes y recomendaciones en el tiempo oportuno.

III Parte: Revisión y Evaluación de Estructuras de Participación y Mecanismos de Operación

- a) Evaluar efectividad de los Comité Sub-regionales y su esquema de ejecución, así como los convenios con las Asociaciones y/u Organizaciones de la Sociedad Civil para establecer espacios de participación.
- b) Analizar la interacción y entre el Ejecutor (CONADES/MP) ubicado en Panamá, el Equipo Técnico del Programa (ETP) apostado en Provincia, el administrador de los Fondos (PNUD) y finalmente los co-ejecutores, con el fin de evaluar la efectividad para realizar la acciones.

III Parte: Disparadores de la II Fase

- a) Revisar y analizar los disparadores de la Fase II, porcentaje de cumplimiento y recomendaciones para iniciar la II Fase del Programa.
- b) Recomendar lecciones aprendidas y/o acciones para su incorporación en la II Fase el Programa.

8. PRODUCTOS ESPERADOS Y ENTREGABLES

El consultor deberá entregar los productos que se detallan a continuación:

Entregables	Productos Esperados / Contenidos de los entregables	Tiempo de Ejecución
Plan de Trabajo Detallado y consensuado	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología - Plan de Trabajo detallado y consensuado - Cronograma de Trabajo consensuado, incluye entrega de informes, fechas de talleres y entrevistas. 	3 días
Análisis Comparativo	<ul style="list-style-type: none"> - Cuadro Comparativo de la realidad socio-económica de la Provincia antes del Programa y la situación socio-económica actual - Evaluación del cumplimiento de metas e indicadores - Grado de avance y de posible cumplimiento de los propósitos de cada componente y el objetivo del Programa. - Validez y cumplimiento de los supuestos (posibles riesgo) acordados. - Resultados físicos y financieros de los contratos - Evaluación de las acciones de acuerdo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y a los instrumentos de planificación elaborados. - Informe de gestión de entrevistas y talleres realizados para la validación de los diagnósticos - Recomendaciones generales luego del análisis comparativo 	2 Semanas (1 semana para la recolección de la información – entrevistas y encuestas y 1 semana para el diagnóstico y análisis de la información)
Revisión y Evaluación de Instrumentos de Planificación y Seguimiento/Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de la pertinencia de los instrumentos de planificación - Evaluación de la 	1 Semana

	metodología de seguimiento y evaluación - Recomendaciones a los instrumentos de planificación y al Sistema de Evaluación y Seguimiento	
Revisión y Evaluación de Estructuras de Participación y Mecanismos de Operación	- Evaluación de la efectividad de los Comité Sub-regionales y su esquema de ejecución y convenios - Análisis de la interacción y entre el Ejecutor (CONADES/MP) - (ETP) - (PNUD) - Co-ejecutores - Recomendaciones a las Estructuras de Participación y Mecanismos de Ejecución	1 Semana
Disparadores de la II Fase	- Análisis y evaluación de los disparadores de la Fase II - Recomendaciones de lecciones aprendidas y/o acciones para su incorporación en la II Fase el Programa. - Informe de Gestión de Talleres realizados para compartir los resultados de la consultoría	1 Semana
Resumen Ejecutivo e Informe Final consensuado	- Resumen Ejecutivo, incluye conclusiones y recomendaciones generales - Informe Final, incluye conclusiones y recomendaciones generales	1 Semana
TOTAL		6 Semanas

9. PRESENTACIÓN DE INFORMES

El equipo consultor deberá presentar un original y tres copias en papel, con respaldo en medio magnético, de los entregables del listado en la sección anterior.

El consultor deberá responder de forma escrita a los comentarios de la contraparte técnica en un período no mayor de 3 días calendario, y deberá realizar las modificaciones correspondientes.

Todos los informes deberán ser presentados en el idioma oficial de la República de Panamá

10. PERFIL DEL CONSULTOR

Se contratará un consultor individual para esta evaluación intermedia con experiencia en el área de Diseño y/o Evaluación y Seguimiento de Proyectos de preferencia financiados por el BID u otros organismos internacionales., deseable con experiencia en Dirección de Proyectos y conocimiento en manejo de los recursos naturales.

El consultor debe ser de nacionalidad de alguno de los países miembros del Banco y tener fluencia en el idioma español y saber sistematizar información y datos además de redactar informes.

El consultor coordinará y reportará al Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información de CONADES, quien a su vez se encargará de compartir la información para su validación y aprobación con la ETP, el Secretario Ejecutivo de CONADES y miembros designados y la Oficina de la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Panamá.

11. TIEMPO DE LA CONSULTORÍA

La consultoría no deberá superar seis (6) semanas en total.

12. PUNTAJE TÉCNICO REQUERIDO

El puntaje mínimo establecido será determinado en un ochenta y cinco por ciento (80%) siempre y cuando se ajuste sustancialmente a los documentos de licitación.

El consultor con el puntaje más alto recibido, según los criterios de evaluación establecidos adjuntos, será considerado para realizar la presente consultoría.

13. MONTO DE LA CONSULTORÍA

Monto estimado de \$XX mil dólares. Este monto incluye: honorarios y viáticos para traslados, alimentación y estadías.

El contratante asume los costos de los talleres, mientras que el consultor se encargará de su organización y logística.

14. FORMA DE PAGO

La forma de pago sólo se hará efectiva luego de la revisión y aprobación por parte de CONADES/ETP de los productos entregables. La siguiente será la forma de pago acordada para la realización y entrega de los productos:

Entregables	Forma de
--------------------	-----------------

	Pago
Plan de Trabajo Detallado y consensuado	40%
Análisis Comparativo	
Revisión y Evaluación de Instrumentos de Planificación y Seguimiento/Evaluación	30%
Revisión y Evaluación de Estructuras de Participación y Mecanismos de Operación	
Disparadores de la II Fase	30%
Resumen Ejecutivo e Informe Final consensuado	

15. RESPONSABLE

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) del Ministerio de la Presidencia a través del Sistema de Evaluación, Seguimiento e Información será directamente responsable de la administración de la consultoría.

Criterios de Evaluación

Factor	Ponderación	Ponderación Máxima
Conocimientos		20
Maestrías en Formulación y Evaluación de Proyectos, Análisis Económico, Planificación, Desarrollo Local o Regional y/o Recursos Naturales y Medio Ambiente	20	
Estudios Universitarios	10	
Cursos/Diplomados/Postgrado		20
Dirección de Proyectos (PMI) 1 punto por módulo recibido	10	
Seguimiento de Proyectos y/o metas	10	
Experiencia Específica		
Estudios Económicos y/o Formulación y/o Evaluación de Programas y Proyectos		20
5-10 años	20	
3 – 5 años	10	
0-3 años	5	
Diseño, Formulación y/o Evaluación de Programas y Proyectos preferiblemente financiados por Instituciones Internacionales		10
Más de cinco (5) Programas Diseñados o Formulados	10	
Tres (3) Programas Diseñados o Formulados	5	
Un (1) Programa Diseñado o Formulado	2	
Seguimiento y Evaluación de metas de Programas y Proyectos preferiblemente financiados por Instituciones Internacionales		20
Más de cinco (5) Programas Evaluados	20	
Tres (3) Programas Evaluados	10	
Un (1) Programa Evaluado	5	
Entrevista	5	10
TOTAL	100	100