

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

- (1) Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final correspondiente.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Contenido de los informes: De acuerdo con el organismo de contraparte, el informe es conciso y de fácil interpretación. Se exponen claramente la filosofía y los procedimientos que conducen a la conclusión y se detallan todas las fuentes de información. (Calificación: 5)
 - 2) Precisión del análisis: La demanda proyectada fue un tanto menor que la demanda real, pero no se observan problemas particulares en el plan de infraestructura portuaria, diseño conceptual y análisis financieros. (Calificación: 3)
 - 3) Calidad del contenido del plan (propuestas)
 - ① Estrategia: Se indica la estrategia progresiva de ordenamiento portuario conformada por el plan de emergencia (manejo de contenedores a través del mejoramiento de la infraestructura existente del Puerto de Balboa), plan de corto plazo (construcción del nuevo desembarcadero de contenedores en la zona Diablo del Puerto de Balboa) y el plan de largo plazo (construcción del nuevo puerto de contenedores en la zona Farfan). Si bien tanto el plan de emergencia como el plan de corto plazo no fueron implementados debido a que la empresa privada ha llevado a cabo el ordenamiento portuario mediante un plan diferente, la propuesta había sido estratégica. (Calificación: 4)
 - ② Claridad del objetivo y del plan: El contenido y el respectivo costo del plan de emergencia y plan de corto plazo fueron oportunamente descritos, pero como el puerto ya había sido privatizado, el Estudio no profundizó en los detalles sobre el sistema de ejecución. Además, se incluyó el análisis sobre el papel que debe cumplir la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) y la reforma estructural de la misma como administrador y supervisor, pero las descripciones son meramente textuales y poco concretas. (Calificación: 2)
 - ③ Coherencia del contenido del plan: Existe cierta coherencia en el plan de corto plazo y plan de largo plazo para el ordenamiento del puerto. (Calificación: 4)
 - ④ Claridad de los procedimientos de implementación de proyectos: El Estudio incluyó una descripción concreta del plan de ordenamiento del Puerto de Balboa pero prácticamente no hizo mención sobre los procedimientos de ejecución debido a que dicho puerto ya había terminado de ser totalmente privado. Tampoco no se mencionaron los medios

específicos para la realización del plan de largo plazo (nuevo puerto de contenedores en la zona Farfan). (Calificación: 1)

⑤ Factibilidad:

a. Aceptación social: No se ha estudiado ni se ha analizado en absoluto el aspecto social. (Calificación: 1)

b. Capacidad institucional: Se plantearon las propuestas sobre la función de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) y de la privatización del Puerto de Balboa, así como la necesidad de la reforma estructural, fortalecimiento del mercadeo y la supervisión adecuada de la situación administrativa del puerto, entre otros. No obstante estas propuestas no derivan directamente a la implementación de los planes propuestos. Por otro lado, no se han realizado investigaciones ni análisis sobre la capacidad institucional de la nueva empresa administradora del Puerto de Balboa. En cuanto al plan de largo plazo (desarrollo del nuevo puerto en la zona Farfan) no se consideró en absoluto la metodología de ejecución ni el sistema de ejecución. (Calificación: 2)

c. Evaluación técnica: La empresa privada a la que se confió el desarrollo y administración del mencionado puerto, emprendió el ordenamiento del embarcadero de contenedores sobre la base de un plan totalmente diferente a la propuesta del presente Estudio, lo que sugiere que éste no había agotado todas las opciones concebibles. (El presente Estudio había planteado la construcción de atracadero de contenedores en un terreno ocioso procurando conservar otras infraestructuras distintas al atracadero atribuyendo mayor importancia a la utilidad pública del puerto. Contrariamente a esto, la empresa privada optó por instalar el atracadero de contenedores demoliendo parte de las infraestructuras existentes atribuyendo mayor importancia a la economía. No obstante, no se sabe si esta opción ha disminuido o no la utilidad pública del puerto). Además, en cuanto al plan de construcción del nuevo puerto de contenedores en la zona Farfan en la ribera opuesta propuesto como un plan de largo plazo, la Autoridad del Canal de Panamá no había sido proactivo en desarrollar esta opción, considerando en la posible ampliación del Canal (construcción del tercer juego de esclusas). Todo esto sugiere que la propuesta del Estudio no había sido la mejor. (Calificación: 2)

d. Análisis económico y financiero: El análisis económico y financiero ha sido ejecutado adecuadamente. (Calificación: 3)

e. Evaluación ambiental: La Evaluación del Impacto Ambiental incluido en el Estudio ha sido ejecutada adecuadamente. (Calificación: 4)

4) Utilidad de los informes: El Informe está siendo utilizado por la Autoridad Portuaria de

Panamá (traducción tentativa) como material para la elaboración de planes de los puertos regionales. Sin embargo, no es utilizado en absoluto en el Puerto de Balboa ya que éste fue privatizado. Igualmente, el presente Informe no está siendo prácticamente utilizado por la empresa privada (Panama Port Company) que administra el mencionado puerto.

(Calificación: 1)

5) Avance de la transferencia tecnológica: De acuerdo con el organismo de contraparte, se realizaron numerosas reuniones e intercambio de opiniones con el equipo consultor japonés durante el desarrollo del Estudio, mediante las cuales aprendieron eficientemente la metodología sobre los procedimientos de planificación del desarrollo portuario. No obstante, en determinadas áreas como la evaluación económica y análisis ambiental, la transferencia ha consistido básicamente en lo conceptual más que técnico, y no incluyó la transferencia, por ejemplo de un programa de computadora o de componentes estructurales. Por otro lado, de acuerdo con el equipo consultor japonés, la transferencia tecnológica ha sido limitada. (Calificación: 3)

6) planificación participativa: De acuerdo con el organismo de contraparte, el intercambio de opiniones con los funcionarios de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) como el beneficiario directo, se realizó de manera suficiente a través de las frecuentes reuniones. Por otro lado, de acuerdo con el equipo consultor japonés, el Estudio fue realizado principalmente bajo la iniciativa de éste. No se conoce a manera cierta si se ha realizado el intercambio de opiniones con las compañías navieras quienes fueron incluidos como beneficiarios indirectos o con los demás organismos gubernamentales que ejercían influencia en la política de privatización del sector portuario. (Calificación: 3)

7) Factores externos a nivel del logro del objetivo del Proyecto: Ninguno en particular. (Calificación: 0)

(3) Evaluación final: El que el Puerto de Balboa haya sido totalmente privatizado, hizo que el plan de emergencia y el plan de corto plazo propuestos bajo la premisa de que el puerto sería parcialmente privatizado queden suspendidos. Además, la viabilidad del plan a largo plazo que consistía en construir un nuevo puerto de contenedores en Farfan fue muy reducida, debido a que la propuesta del Estudio no había sido lo suficientemente armónico con la propuesta de la futura ampliación del Canal de Panamá (o bien la coordinación con la Autoridad Portuaria de Panamá no había sido suficiente). En términos generales, se concluye que la efectividad del presente Estudio fue baja. El logro del objetivo del Proyecto se debe prácticamente al logro de los resultados propuestos, de modo que los resultados propuestos han contribuido al logro del objetivo del Proyecto. No obstante, teniendo en cuenta que el logro de los resultados propuestos en sí fue baja, la calificación es de 2,5. (Calificación: 2,5)

2.2 Contribución del logro de los resultados propuestos para el logro del objetivo del Proyecto:

Los resultados propuestos fueron definidos de tal manera que su cumplimiento converja en el logro del objetivo del Proyecto. Sin embargo, en la práctica, algunos resultados propuestos no fueron alcanzados en la forma esperada, lo cual impidió que se cumpliera satisfactoriamente el objetivo del Proyecto. (Calificación: 3)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Proyecto.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: No se observan problemas particulares en la calidad, cantidad y de envío oportuno del equipo consultor japonés, pero se deduce que la eficiencia fue baja debido a que el objetivo del Proyecto no fue suficientemente cumplido. (Calificación: 2)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: No se observan problemas particulares en cuanto a calidad, cantidad y momento de envío del equipo consultor japonés, pero no se podría decir que la calidad del Estudio fue alta debido a que cuatro de los seis resultados propuestos no fueron suficientemente cumplidos, por lo que se concluye que la eficiencia no fue alta. (Calificación: 3)

(3) Relevancia de las inversiones

1) Ejecución oportuna de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el envío del equipo consultor japonés fue sumamente oportuno. (Calificación: 5)

2) Calidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, la calidad del equipo consultor japonés ha sido alta. No obstante, ninguno de los integrantes hablaban el español y se requirió de un intérprete en todo momento. El equipo consultor japonés, por su lado, respondió que la calidad de los contrapartes fue alta. (Calificación: 4)

3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el número de integrantes del equipo consultor japonés fue relativamente adecuado, con excepción de que no incluía un especialista en el área social. La permanencia del equipo consultor japonés en Panamá ha sido corta y no se ha tenido suficiente tiempo para agotar todas las discusiones. El equipo consultor japonés, por su lado, respondió que el número de contrapartes fue adecuado. (Calificación: 4)

3.3 Evaluación final

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: Debido a que el logro del objetivo del Proyecto ha sido bajo, la eficiencia también ha sido calificada

como baja (Calificación: 2)

- (2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: La calidad del Estudio no ha sido del todo alta y, por ende, tampoco la eficiencia fue alta. (Calificación: 3)
- (3) Relevancia de las inversiones: El momento de envío y la calidad del equipo consultor japonés fueron adecuados, no así la cantidad de las inversiones (las especialidades de los integrantes del equipo consultor japonés y la duración del estudio de campo). (Calificación: 4)

4. Impacto

4.1 Manifestación del propósito último e impactos negativos

- (1) Informe de evaluación final del Estudio: El propósito último del presente Estudio fue fortalecer la competitividad internacional de los puertos de Panamá incluyendo el Puerto de Balboa como puertos contenedores. No se ha realizado la evaluación al finalizar el Proyecto.
- (2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio
 - 1) Calificación dada por los contrapartes
 - ① Implementación de proyectos: Parte de los proyectos propuestos han sido implementados debido a la privatización del puerto. (Calificación: 3)
 - ② Impacto positivo esperado: Los proyectos no han sido prácticamente implementados de modo que casi no se observan impactos. (Calificación: 2)
 - ③ Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)
 - 2) Calificación dada por este Equipo de Estudio
 - ① Implementación de proyectos: A la construcción de la terminal de contenedor utilizando las infraestructuras del embarcadero existente en el Puerto de Balboa, le siguió la construcción del nuevo embarcadero de contenedores en la zona Diablo. Sin embargo, estos emprendimientos fueron llevados a cabo con base en un plan diferente a lo que el presente Estudio había propuesto. Es decir, las propuestas por el presente Estudio no fueron implementadas en absoluto. Tampoco existen perspectivas de que sea implementado el plan de largo plazo. (Calificación: 1)
 - ② Propósito último y otros impactos: Si bien es cierto que la privatización del Puerto de Balboa ha permitido modernizar las infraestructuras y se logró el propósito último, los proyectos propuestos por el presente Estudio no fueron implementados en absoluto, y por lo tanto, no se ha tenido ningún impacto positivo que pueda ser atribuida al presente Estudio. (Calificación: 1)
 - ③ Impacto negativo: No se manifestaron impactos negativos. (Calificación: 5)

- (3) Factores externos: La privatización total del Puerto de Balboa fue definida antes de la finalización del presente Estudio, y se llevó a cabo en 1998. Por lo tanto, la propuesta del presente Estudio no ha sido implementada en absoluto. (Calificación: -2)
- 3) Evaluación final:
- ① Implementación de proyectos: Ninguna propuesta del Estudio fue implementada y tampoco se tiene la expectativa de que sea implementada en el futuro. (Calificación: 1)
 - ② Propósito último y otros impactos: No se manifestaron los impactos positivos que puedan ser atribuidos al presente Estudio. (Calificación: 1)
 - ③ Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)
- 4.2 Contribución del Estudio en el impacto manifestado: No se ha materializado el impacto, y por ende, la contribución del Estudio ha sido nula. (Calificación: 1)

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Estudio: No fue realizada la evaluación final del Estudio.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por los contrapartes

- 1) Sostenibilidad organizativa: La organización permanece prácticamente sin ningún cambio importante. (Calificación: 3)
- 2) Sostenibilidad financiera: El organismo ejecutor recibe un apoyo financiero estable del Estado. (Calificación: 3)
- 3) Sostenibilidad técnica: Todavía falta por mejorar el nivel tecnológico del personal. Las actividades iniciadas con el Proyecto tienden a disminuir. (Calificación: 2)

(2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

- 1) Sostenibilidad organizativa: Si bien la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) fue integrada y reestructurada a la Autoridad Marítima de Panamá, no se observan tendencias de que haya progresado significativamente, o bien, reducido. (Calificación: 3)
- 2) Sostenibilidad financiera: El apoyo financiero del Estado es estable y el balance de ingresos y gastos es equilibrado. (Calificación: 4)
- 3) Sostenibilidad técnica: Con la privatización del principal puerto, prácticamente todos los contrapartes han pasado a las empresas privadas. Sin embargo, el Informe de Estudio es utilizado como libro de consulta. (Calificación: 2)

5.3 Evaluación final: La sostenibilidad organizativa y financiera es normal pero se considera que la sostenibilidad técnica es relativamente baja por el hecho de que casi todos los contrapartes han pasado a las empresas privadas después de la privatización del puerto.

(Calificación: 2,5)

Informaciones complementarias: Lecciones obtenidas de la evaluación

Cuando existe la posibilidad de una privatización total, se deberá definir la conveniencia o inconveniencia de realizar el Estudio o bien definir el alcance del Estudio recién después de comprobar la evolución del mismo. El presente Estudio fue iniciado con la intención de facilitar prestamente a la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) las informaciones necesarias para la negociación de la privatización bajo la premisa de que la privatización del Puerto de Balboa será parcial y no total. Sin embargo, durante el período de Estudio, se ha decidido que el puerto iba a pasar totalmente al sector privado más rápido de lo que se había esperado. Debido a que la empresa privada ha llevado a cabo el acondicionadores de la infraestructura portuaria sin tomar en cuenta el presente Estudio, las principales propuestas del Estudio no llegaron a implementarse.

Cuadro del resumen de los resultados de evaluación: Estudio de Desarrollo

[Cuadro del resumen de los resultados de evaluación]

Dimensiones de evaluación		Calificación sobre 5 escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Relevancia		2,5	<p>1. Coherencia con las necesidades del país receptor: Si bien es cierto que la necesidad de acondicionar el puerto de contenedores fue sumamente alta y el Estudio se ha realizado en el momento oportuno, no resultó adecuado realizar una cooperación basada únicamente en un Estudio que no presupone inversiones concretas.</p> <p>2. Idoneidad del plan: Habría sido mejor que la duración del Estudio fuese más corta debido a que el sector marítimo de entonces atravesaba momentos de fuertes cambios. La integración del equipo consultor japonés fue adecuada.</p> <p>3. Verificación de las externalidades que encaminan el logro del objetivo del Proyecto al logro del propósito último: El Estudio fue realizado con la premisa de que el puerto no será totalmente privatizado pero, la realidad fue distinta y se ejecutó la privatización total y el desarrollo portuario bajo la iniciativa privada.</p>
2. Efectividad	2-1 Efectividad para el logro del objetivo	2,0	<p>1. Calidad de los informes: La descripción del Informe es esmerada y de fácil interpretación.</p> <p>2. Precisión de los métodos de análisis: La precisión de la demanda proyectada fue reducida subestimándose sustancialmente la demanda de la transferencia de los contenedores.</p> <p>3. Calidad del contenido del plan (propuestas): El plan ha sido estratégico y coherente pero no incluía una propuesta sobre las posibles fuentes de financiamiento para el plan a largo plazo. Además, éste último ha sido poco factible.</p> <p>4. Utilidad de los informes: Los informes son utilizados únicamente como material de consulta para la elaboración de planes de los puertos regionales.</p> <p>5. Avance de la transferencia tecnológica: La transferencia tecnológica no fue eficiente.</p> <p>6. planificación participativa: Es probable que no haya habido suficiente intercambio de opiniones con las compañías navieras, quienes son los beneficiarios indirectos y con los demás organismos gubernamentales relacionados.</p>
	2-2 Contribución de los resultados propuestos en el logro del objetivo del Proyecto	3,0	Si bien el logro del objetivo del Proyecto se debe prácticamente al logro de los resultados propuestos, la calidad de una parte de los resultados propuestos fue cuestionable convirtiéndose en el factor que impidió el logro satisfactorio del objetivo del Proyecto.
3. Eficiencia	3-1 Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo del Proyecto	2,0	No se observan problemas particulares en la calidad, cantidad y momento de envío del equipo consultor japonés pero la eficiencia resultó ser baja debido a que el objetivo del Proyecto no fue suficientemente alcanzado.
	3-2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos	3,0	No se podría decir que la calidad del Estudio fue alta. Su eficiencia ha sido baja debido a que parte de los resultados propuestos no fueron suficientemente alcanzados.
4. impacto	4-1(1) Implementación del Proyecto	3,0	Parte del plan de corto plazo (modernización de la infraestructura existente del Puerto Cristóbal) fue implementada pero no existen expectativas de que el plan a largo plazo (nuevo puerto de contenedores de la Isla Telfers) sea implementado.
	4-1(2) Propósito último y otros impactos	1,0	El propósito último fue suficientemente alcanzado con el éxito del nuevo puerto de contenedores construido por la empresa privada, pero el éxito de dicho emprendimiento ha causado la reducción de la cantidad de contenedores manejados en el Puerto Cristóbal. No se ha generado un impacto positivo que pueda ser atribuido al presente Proyecto.
	4-1(3) impactos negativos	5,0	Ninguno en particular
	4-2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto	1,0	Casi no se manifestaron impactos positivos, lo cual indica que la contribución del Proyecto fue sumamente reducida.
5. Sostenibilidad		2,5	<p>1. Sostenibilidad organizativa: La Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) ha pasado a ser la Autoridad Marítima de Panamá pero la organización se halla estable.</p> <p>2. Sostenibilidad financiera: El balance de ingresos y gastos de la AMP es equilibrado y el apoyo financiero del Estado es estable.</p> <p>3. Sostenibilidad técnica: Casi todos los contrapartes renunciaron la AMP.</p>
Evaluación general			La necesidad de construir un puerto de contenedores fue sumamente alta y el momento de la ejecución del Estudio fue oportuno. Sin embargo, el Estudio no ha llegado a plantear propuestas factibles debido a que éste no presuponia ninguna inversión concreta. El Estudio fue ejecutado con la premisa de que no se iba a materializar una privatización total del puerto. Además, la demanda proyectada de la traspordo de contenedores no había sido precisa. Como resultado, se llegó a implementar sólo algunas propuestas, pero la construcción del puerto de contenedores fue materializada como un proyecto de una empresa privada.

[Evaluación sobre administración y gerencia]

Aspectos de evaluación	Calificación sobre cinco escalas	Fundamentos de la evaluación
1. Administración y gerencia	4,5	<p>1. Comunicación entre Japón y Panamá: Se realizaron reuniones oficiales mensuales e intercambio de opiniones semanales.</p> <p>2. planificación de las actividades diarias: Se realizaron reuniones oficiales de manera mensual e intercambio de opiniones semanales.</p>
2. Relevancia de las inversiones	3,5	<p>1. Ejecución oportuna de la inversión: El envío del equipo consultor japonés fue oportuno</p> <p>2. Calidad de la inversión: La calidad del equipo consultor japonés fue sumamente alta, no así la calidad de los contrapartes.</p> <p>3. Cantidad de la inversión: El número de los integrantes del equipo consultor japonés fue adecuado, no así el</p>

			número de los contrapartes. 4. Número de integrantes del equipo consultor japonés por cada contraparte: El número de los contrapartes fue reducido frente al número de los integrantes del equipo consultor japonés
3. Evaluación de la organización durante la ejecución del Proyecto		2,5	<p>1. Capacidad institucional del organismo ejecutor: No había una descentralización adecuada de facultades dentro del organismo ejecutor, lo cual se tradujo en la escasa motivación del personal.</p> <p>2. Situación financiera del organismo ejecutor: El organismo ejecutor recibe el apoyo financiero estable por parte del Estado.</p>
4. Factores externos	A nivel de objetivos de Proyecto	0	Ninguno en particular
	A nivel del propósito último	-2,0	El nuevo puerto de contenedores fue construido en un lugar diferente a lo propuesto por la empresa privada debido a que el Gobierno de Panamá no logró disponer de los recursos presupuestarios para implementar el plan a largo plazo y la Comisión de Canal de Panamá no había sido proactivo en realizar el plan de desarrollo portuario propuesto. Por esta razón, el desarrollo del nuevo puerto propuesto por el presente Estudio no fue implementado y no se manifestó el impacto positivo atribuible al Estudio. Sin embargo, el propósito último fue cumplido debido al desarrollo portuario que fue implementado en el marco de un proyecto del sector privado.

[Lecciones obtenidas de la evaluación]

1. Cuando se prevé que habrá un cambio importante en el mercado, constituye sumamente necesario aplicar una metodología de proyección de la demanda y la recopilación de datos que reflejen adecuadamente dichos cambios. Para la proyección de la demanda en el presente Estudio fue necesario tener en cuenta el volumen de los contenedores trasbordados y la tarifas aplicadas por las competencias.
2. Es necesario verificar previa y cabalmente las premisas que afectan seriamente a la factibilidad de un plan. El presente Estudio ha tenido como premisa el desarrollo de un nuevo puerto en la Isla Telfers bajo la iniciativa de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa). Sin embargo, en la realidad casi la totalidad de los proyectos propuestos no fueron implementados porque la Comisión del Canal de Panamá no fue proactiva en emprender el desarrollo del nuevo puerto en la Isla Telfers y el Gobierno de Panamá no ha podido disponer inmediatamente de una gran suma para la inversión.
3. En cuanto al método de privatización del puerto, un estudio que presupone únicamente las experiencias del Japón tiene sus limitaciones. El desarrollo y la administración de los puertos en Japón se han venido realizando bajo la iniciativa del sector público, mientras que en Panamá se ha adoptado la política de privatizar totalmente el desarrollo y la administración de los puertos. Es por eso que el plan a largo plazo elaborada con base sólo en las experiencias del Japón no llegó a implementarse.
4. En el caso de que sea necesario proponer proyectos que requieran inmediatamente de grandes sumas de inversión, no siempre resulta efectivo realizar un apoyo que consista únicamente en un Estudio de Desarrollo que no pueda proponer una posible fuente de financiamiento.

1. Relevancia

1.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Estudio.

1.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia

1) Importancia política del Proyecto: Con la transferencia del Canal de Panamá, uno de los grandes desafíos políticos que el Gobierno de Panamá debía asumir, era la administración adecuada de este puerto, hasta entonces administrado por los Estados Unidos. También había sido un reto importante incrementar la capacidad de manejo de contenedores en la salida a la Costa Atlántica aprovechando la ventaja geográfica de Panamá, ante la tendencia mundial de adecuación de los puertos para el manejo de contenedores y la construcción de puertos de concentración. En efecto, a partir de mediados de la década de los noventa el volumen de las cargas de contenedores manejado ha superado fácilmente la demanda proyectada por el presente Estudio a raíz de que varios puertos de contenedores nuevos en la costa Atlántica fueron inaugurados por el sector privado. (Calificación: 5)

2) Identificación de los beneficiarios: La Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) había sido el beneficiario directo y la contraparte del presente Estudio. Los beneficiarios indirectos fueron los usuarios del Puerto Cristóbal (compañías navieras). Sin embargo, estos usuarios no fueron especificados en la etapa de planificación ni en el Informe de Estudio. (Calificación: 3)

3) Selección del esquema: De acuerdo con el organismo de contraparte, la selección del Estudio de Desarrollo para el presente Proyecto de entre las diversas opciones que ofrece JICA, fue la más adecuada. Sin embargo en realidad, los proyectos propuestos por el presente Estudio han sido implementados sólo parcialmente, mientras que los proyectos del sector privado que suponían inversiones concretas fueron implementados en su totalidad (Puerto Manzanillo, Terminal de Contenedores Colón). Esto sugiere que no fue muy adecuado realizar el apoyo que consistiera sólo en un Estudio para el Desarrollo sin que éste converja directamente a una inversión concreta. Tampoco ha sido adecuado ejecutarlo en una etapa en que el Gobierno de Panamá podía disponer de suficientes recursos para el desarrollo de los puertos comerciales. (Calificación: 2)

4) Utilidad de la tecnología japonesa: Los contrapartes respondieron que la tecnología

japonesa ha sido sumamente útil. Esto es muy cierto en cuanto a la ingeniería. Sin embargo, la metodología adoptada por el presente Estudio no fue del todo útil porque desestimó considerablemente la demanda de trasbordo de contenedores. Además, tampoco la propuesta de los procedimientos de privatización fue aplicada en la práctica (metodología de Japón que consistía en desarrollar y administrar la parte fundamental del conjunto bajo la iniciativa del sector público, privatizando el resto). (Calificación: 3)

(2) Plan del Estudio

1) Duración del Estudio: El Estudio fue finalizado en un lapso relativamente corto pero los contrapartes manifestaron que aún así la duración fue un tanto larga atribuyendo la razón al hecho de que el sector marítimo sufrió fuertes cambios en este lapso. (Calificación: 3)

2) Integración del equipo consultor japonés: El equipo consultor japonés estaba integrado por los expertos de diversas áreas y, de acuerdo con los contrapartes, la integración de este equipo fue sumamente adecuada. (Calificación: 5)

3) Traslado de esfuerzos con otros donantes: No hubo traslapo. (Calificación: A)

(3) Verificación de la existencia de externalidades que permitan la implementación de las propuestas del Estudio de Desarrollo: El presente Estudio partía de la premisa de que la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) iba a tomar la iniciativa en el desarrollo portuario y que la privatización iba a ser sólo parcial. En aquel entonces, ésta era la metodología de desarrollo portuario adoptada en Japón. Sin embargo, en la práctica se llevó a cabo el desarrollo y administración de puertos de contenedores en la Zona del Canal bajo la iniciativa total del sector privado. También el Puerto Cristóbal llegó a ser totalmente privatizado después de que el Estudio fue concluido. Se concluye que la premisa establecida no fue cumplida. Por otro lado, la Isla Telfers era para el Gobierno de Panamá el principal candidato para la construcción del nuevo puerto, pero la Comisión del Canal de Panamá (en aquel entonces, organismo de los Estados Unidos) no estaba de acuerdo con la construcción del nuevo puerto en ese sitio (porque el proyecto iba a afectar a los buques que transitaban por el Canal), lo cual se ha convertido en un factor de limitación para la implementación de la propuesta del Estudio. (Calificación: 1)

1.3 Evaluación final: La relevancia del propósito último que se definía en el fortalecimiento de la capacidad de manejo de los contenedores en los puertos de la Costa Atlántica del Canal de Panamá había sido sumamente alta y también el momento de la ejecución del Estudio fue oportuno. El alcance y la duración del Estudio fueron relativamente adecuados. No obstante, no fue muy adecuado realizar la asistencia que consistiera sólo en el Estudio para el Desarrollo que no converja directamente a una inversión concreta. Además, el Gobierno de Panamá no disponía de suficientes recursos para el desarrollo de puertos comerciales en aquel tiempo. Por esta razón la propuesta del presente Estudio ha sido concretada sólo

parcialmente, mientras que el sector privado logró implementar los proyectos de manera exitosa. El nuevo puerto fue desarrollado independientemente a la propuesta del presente Estudio invirtiendo una gran suma que implicaba un alto riesgo. En conclusión, el presente Estudio no partió de una premisa acertada sobre el proceso de privatización ni sobre el sitio candidato del nuevo puerto de contenedores. (Calificación: 2,5)

2. Efectividad

2.1 Efectividad para el logro del objetivo

(1) Informe de evaluación final del Estudio: La evaluación final del Estudio no fue realizada.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Contenido del Informe: El Informe incluía un planteamiento detallado de los lineamientos básicos, procedimientos y premisas que condujeron a la conclusión. También contenía numerosos gráficos que facilitaban su interpretación. Asimismo, incluía las referencias de las diferentes informaciones utilizadas. (Calificación: 4)

2) Precisión del análisis: La cantidad real de las cargas de contenedores ha superado tres veces el proyección del presente Estudio, lo que sugiere que la proyección de la demanda fue poco precisa. En especial se desestimó la demanda de las cargas de contenedores de trasbordo que representaba casi el 70% del volumen total de contenedores. Esto se debe a la falta de datos básicos (datos reales de trasbordo de contenedores y tarifas de puertos similares ubicados en la misma zona), y a los grandes cambios que sufrió el mercado de transporte de contenedores a mediados de los noventa (la construcción de los puertos de concentración denominados "hub", y la formación de consorcios de compañías navieras hicieron que la demanda se concentrara rápidamente en los puertos que presentaban mayor ventaja). Por otro lado, la propuesta del plan de infraestructuras portuarias, el diseño conceptual y el análisis financiero incluidos en el Estudio ha mantenido un grado de precisión adecuado. (Calificación: 1)

(3) Calidad del contenido del plan (propuestas)

1) Estrategia: La propuesta incluía un plan estratégico de desarrollo progresivo de largo y corto plazo para el mejoramiento del embarcadero existente y la construcción de la nueva terminal de contenedores en la Isla Telfers. Esta estrategia ha sido implementada sólo parcialmente puesto que el nuevo puerto fue construido independientemente por una empresa privada. (Calificación: 3)

2) Claridad del objetivo y del plan: La propuesta incluía una descripción clara del contenido y del costo del plan de corto plazo, pero la metodología y el sistema institucional había sido poco concreta. De igual manera, el plan a largo plazo no era

detallado a excepción de su perfil. (Calificación: 2)

- 3) Coherencia del contenido del plan: Los planes de corto y largo plazo para la construcción del eran coherentes. (Calificación: 3)
- 4) Claridad de los procedimientos de implementación de proyectos: La propuesta consistía en el desarrollo iniciado por la Autoridad Portuaria de Panamá para posteriormente delegar la administración de la terminal de contenedores a una empresa privada. Sin embargo, careció de un análisis específico sobre la fuente financiera para la implementación de proyectos, de modo que los procedimientos de implementación no eran claros. (Calificación: 1)
- 5) Factibilidad:
 - a. Aceptación social: El aspecto social no fue estudiado ni analizado. (Calificación: 1)
 - b. Capacidad institucional: Se analizó cabalmente la capacidad administrativa, gerencial e institucional de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa), no así la capacidad financiera para la implementación de los proyectos. Además, a pesar de que la implementación del proyecto implicaba grandes inversiones y que las políticas de privatización del puerto salían del control de esta institución, parece no haberse atribuido la debida atención a las tendencias de otros organismos gubernamentales que podían incluir enormemente en la implementación del plan. (Calificación: 2)
 - c. Evaluación técnica: En cuanto al sitio candidato para el nuevo puerto de contenedores, el análisis de las diferentes opciones fue relativamente simple y conciso debido a que antes del Estudio, la Isla Telfers ya había sido considerado como el principal sitio candidato dentro de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa). Mientras que el plan había propuesto cinco opciones de desarrollo en la Isla Telfers, para los otros dos sitios candidatos sólo se analizó una forma única de desarrollo. De haberse estudiado más minuciosamente las opciones en los demás sitios candidatos, probablemente se hubiera escogido el Puerto Manzanillo, en el que se construyó el nuevo puerto de contenedores. Tal vez el Estudio tampoco agotó el análisis sobre la influencia que causaría el Proyecto al servicio del Canal de Panamá⁹. Las alternativas del plan de desarrollo una vez enfocado el terreno candidato, fueron analizadas de manera relativamente detallada. (Calificación: 2)
 - d. Análisis económico y financiero: El análisis del beneficio directo presenta un

⁹ De acuerdo con el equipo consultor japonés que realizó el Estudio, luego de finalizar éste la Comisión del Canal de Panamá no había sido proactivo a aprobar la construcción del nuevo Puerto en la Isla Telfers aludiendo la posible influencia negativa del Proyecto al servicio del Canal.

aspecto que carece de minuciosidad. (Calificación: 2)

e. Evaluación ambiental: El alcance de la evaluación del impacto ambiental ha sido adecuado. Sin embargo, la evaluación se basó completamente en informaciones secundarias sin realizarse recopilación de nuevas informaciones en sitio. (Calificación: 2)

- 6) Utilidad de los informes: Si bien es cierto que en la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa, la actual Autoridad Marítima de Panamá) los informes son utilizados como material de consulta para la elaboración de planes de los puertos regionales (no en el presente puerto), estos no son utilizados en el presente puerto ya privatizado. Tampoco parece tener utilidad en la empresa privada (Panama Port Company) que administra y gerencia el puerto luego de su privatización. (Calificación: 2)
- 7) Avance de la transferencia tecnológica: De acuerdo con el organismo de contraparte, se ha mantenido frecuente intercambio de opiniones con el equipo consultor japonés durante el desarrollo del Estudio, realizándose la transferencia tecnológica de manera sumamente eficiente. Sin embargo, los integrantes del equipo consultor japonés opinan que no se ha podido llevar a cabo una transferencia tecnológica efectiva debido al escaso número de contrapartes. (Calificación: 3)
- 8) Planificación participativa: El intercambio de opiniones con los funcionarios de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) que es el beneficiario directo, fue suficientemente realizado mediante las reuniones semanales. No obstante, es difícil afirmar que se haya mantenido suficiente intercambio de opiniones con las compañías navieras que fueron los beneficiarios indirectos y con los demás organismos gubernamentales que ejercían influencia de sobre la política de privatización del sector portuario¹⁰. (Calificación: 3)
- 9) Factores externos a nivel del logro del objetivo del Proyecto: Ninguno en particular. (Calificación: 0)
- (4) Evaluación final: Parte del plan a largo plazo propuesto por el presente Estudio ha sido implementada, pero la efectividad del presente Estudio fue relativamente baja debido a que no se logró proponer un proyecto viable en cuanto al nuevo puerto de contenedores. El plan ha sido relativamente estratégico y coherente, pero de igual modo, se han tenido debilidades en la precisión de la proyección de la demanda y la falta de propuestas concretas sobre la posible fuente de recursos financieros, así como la metodología de implementación. Tampoco se tomó en cuenta la posibilidad de un desarrollo portuario ejecutado por la empresa privada, debido a que la ubicación del nuevo puerto de contenedores se hallaba enfocada en un solo sitio candidato. El Estudio se realizó presuponiendo el desarrollo portuario con la iniciativa

¹⁰ Ver nota al pie de la página anterior.

pública. Independientemente a esto, el Informe es utilizado como libro de texto en la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) por su fácil interpretación y por contener una descripción detallada de los procedimientos que condujeron a una conclusión. (Calificación: 2)

2.2 Contribución del logro de los resultados propuestos para el logro del objetivo del Proyecto

El presente Estudio proponía los siguientes seis resultados: (1) conocer la situación real del puerto y las condiciones naturales y socioeconómicas; (2) definir la función del puerto con base en la demanda proyectada; (3) elaborar el plan de largo plazo sobre el acondicionadores institucional y de la infraestructura; (4) verificar la relevancia del plan de corto plazo; (5) proponer los procedimientos de implementación de los proyectos; y, (6) la transferencia tecnológica. El (1), (3), (4) y (6) fueron logrados en gran medida contribuyendo al cumplimiento del objetivo del Proyecto. Sin embargo, los numerales (2) y (4) presentan limitaciones como los mencionados más abajo incidiendo negativamente a la efectividad del presente Estudio.

- (1) La proyección de la demanda había sido poco acertada, así también la identificación del potencial de desarrollo de un puerto internacional de trasbordo de contenedores. Esto hizo que el plan de largo plazo haya sido demasiado discreto, en términos de su dimensión y ejecución oportuna, frente al proyecto materializado por el sector privado. (2)
- (2) La implementación del proyecto propuesto por el Estudio había partido de la premisa de que la privatización del Puerto Cristóbal sería sólo parcial, y no se llegó a analizar detalladamente el sistema institucional o la capacidad financiera que pudieran afectar al desarrollo y la administración portuaria. Tampoco se efectuó el análisis de una privatización total ni el desarrollo del nuevo puerto de contenedores por la iniciativa privada. (4)

Los resultados propuestos habían sido concebidos de tal manera que su cumplimiento contribuyera en su totalidad al logro del objetivo del Proyecto. Sin embargo, la calificación del mismo es de 3 porque el cumplimiento de tales resultados propuestos ha sido muy reducido. (Calificación: 3)

3. Eficiencia

3.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación al finalizar el Estudio.

3.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

- (1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: No se observan problemas particulares en cuanto a calidad, cantidad y momento de envío del equipo

consultor japonés. Sin embargo, la eficiencia ha sido baja debido a que el objetivo del Proyecto no fue suficientemente cumplido. (Calificación: 2)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: No se observan problemas particulares en cuanto a calidad, cantidad y momento de envío del equipo consultor japonés. Sin embargo, la calidad del Estudio no fue alta puesto que cuatro de los seis resultados propuestos no fueron suficientemente cumplidos. Por lo tanto, se concluye que la eficiencia no fue alta. (Calificación: 3)

(3) Relevancia de las inversiones

1) Ejecución oportuna de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, el envío del equipo consultor japonés fue sumamente oportuno. (Calificación: 5)

2) Calidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, la calidad del equipo consultor japonés fue sumamente adecuada. Sin embargo, en realidad no ha sido del todo “adecuada” puesto que la demanda proyectada por el Estudio no ha sido acertada y tampoco la propuesta de los procedimientos de implementación de proyectos ha sido adecuada. (Calificación: 4). De acuerdo con los integrantes del equipo consultor japonés, la calidad de los contrapartes no ha sido suficientemente alta. (Calificación: 2)

3) Cantidad de la inversión: De acuerdo con el organismo de contraparte, la calidad del equipo consultor japonés ha sido sumamente adecuada. El Equipo de Estudio, por su lado, respondió que el número de los contrapartes no fue suficiente. (Calificación: 4)

3.3 Evaluación final

(1) Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos del Proyecto: El objetivo del Proyecto fue escasamente logrado y, por ende, se considera que también la eficiencia ha sido baja. (Calificación: 2)

(2) Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados propuestos: Las inversiones no fueron del todo efectivas debido a que la calidad del Estudio no fue alta. (Calificación: 3)

(3) Relevancia de las inversiones: Las inversiones han sido adecuadas en términos del envío oportuno y el número de los integrantes del equipo consultor japonés, pero la calidad no fue alta. La calidad de los contrapartes no ha sido tampoco suficiente. (Calificación: 3,5)

4. Impacto

4.1 Grado de manifestación del propósito último e impactos negativos

(1) Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Estudio.

(2) Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

1) Calificación dada por los contrapartes

- ① Implementación de proyectos: Los proyectos propuestos no fueron implementados en su totalidad, a causa de la privatización del puerto. (Calificación: 1)
- ② Impacto positivo esperado: Casi no se han tenido impactos puesto que apenas se han implementado los proyectos. (Calificación: 2)
- ③ Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)

2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

- ① Implementación de proyectos: La reconstrucción del embarcadero exclusivo para contenedores (segunda mitad del plan a corto plazo) fue realizado conforme a la propuesta. Sin embargo, no existen expectativas de que se implemente el desarrollo del nuevo puerto de contenedores en la Isla Telfers propuesto por el presente Estudio. (Calificación: 3)
- ② Propósito último y otros impactos:

Si bien es cierto que se ha reducido el volumen de contenedores manejados en el Puerto Cristóbal, el desarrollo del puerto exclusivo para contenedores implementado por la empresa privada independientemente al presente Estudio, ha sido exitoso lo cual permitió alcanzar el propósito último¹¹

Los proyectos propuestos han sido implementados en parte en el Puerto Cristóbal, pero el volumen de contenedores manejados en dicho puerto ha sido reducido a los 5 años de haber finalizado el presente Estudio (1998), debido al éxito del nuevo puerto de contenedores construido por la empresa privada. De igual manera, no existen perspectivas de que sea implementado el nuevo puerto propuesto en la Isla Telfers. Por lo tanto, casi no se ha manifestado el impacto positivo que se atribuye al presente Estudio. Tampoco se podría negar la posibilidad de que el presente Estudio haya impulsado el desarrollo del nuevo puerto por el sector privado¹², pero este factor no puede ser considerado en el presente Informe debido a que el mismo resulta sumamente indirecto. (Calificación: 1)

- ③ Impacto negativo: No se manifestaron impactos negativos. (Calificación: 5)
- 3) Factores externos: El presente Estudio no ha manifestado impactos positivos puesto que no se llevó a cabo el desarrollo del nuevo puerto propuesto. Las principales causas de esta situación fueron: que el Gobierno de Panamá no disponía de recursos financieros

¹¹ El volumen con la que opera la terminal de contenedores del Puerto Cristóbal implementado mediante la propuesta del presente Estudio representa nada más que la vigésima parte del volumen de contenedores registrados en la costa Atlántica del Canal de Panamá (2001) de modo que la contribución del presente Estudio es sumamente escasa.

¹² Finalizado el presente Estudio se ha implementado exitosamente el desarrollo del nuevo Puerto de contenedores por una empresa privada. Posteriormente el Director de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) que fue el principal contraparte del presente Estudio, pasó a una empresa privada cumpliendo un papel importante en el desarrollo del nuevo puerto. Sin embargo, no se ha llegado a clarificar con el Estudio de campo de qué manera influyó a este proceso el hecho de que el presente Estudio se haya realizado.

suficientes para la implementación inmediata de la propuesta; que la Comisión del Canal de Panamá estaba poco dispuesta a aceptar el plan aludiendo que el desarrollo de un nuevo puerto en la Isla Telfers podría afectar el transporte del Canal, y; finalmente, que se haya ejecutado la privatización total de la administración del puerto en un lapso más corto de lo esperado como política del sector portuario del de Panamá. (Calificación: -2)

(3) Evaluación final:

1) Implementación de proyectos: Las propuestas fueron implementadas sólo parcialmente. (Calificación: 3)

2) Propósito último y otros impactos: El propósito último fue cumplido pero casi no se manifestaron los impactos positivos atribuibles al presente Proyecto. (Calificación: 1)

3) Impacto negativo: Ninguno en particular. (Calificación: 5)

4.2 Contribución del proyecto en la manifestación del impacto: La contribución del presente Proyecto es sumamente escasa puesto que casi no se manifestaron los impactos positivos. (Calificación: 1)

5. Sostenibilidad

5.1 Informe de evaluación final del Estudio: No se ha realizado la evaluación final del Estudio.

5.2 Aspectos identificados y verificados mediante el presente Estudio

(1) Calificación dada por los contrapartes

1) Sostenibilidad organizativa: La organización permanece a un nivel relativamente similar a cuando se finalizó el Estudio. (Calificación: 3)

2) Sostenibilidad financiera: El balance de ingresos y gastos es equilibrado. (Calificación: 4)

3) Sostenibilidad técnica: Falta aún por mejorar el nivel técnico del personal, y las actividades iniciadas en el Estudio tienden a disminuir. (Calificación: 2)

(2) Calificación dada por este Equipo de Estudio

1) Sostenibilidad organizativa: Si bien la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) fue integrada y reestructurada a la Autoridad Marítima de Panamá, no se ha tenido un cambio importante en su organización. (Calificación: 3)

2) Sostenibilidad financiera: El apoyo financiero del Estado es estable, y el balance de ingresos y gastos parece ser equilibrado. (Calificación: 4)

3) Sostenibilidad técnica: Con la privatización del principal puerto, casi todos los contrapartes pasaron al sector privado. El Informe de Estudio es utilizado como libro de consulta. (Calificación: 2)

5.3 Evaluación final: La sostenibilidad organizativa y financiera es normal pero se considera

que la sostenibilidad técnica es relativamente baja por el hecho de que casi todos los contrapartes han pasado a las empresas privadas después de la privatización del puerto.
(Calificación: 2,5)

Informaciones complementarias: Lecciones obtenidas de la evaluación

- (1) Cuando se prevé que habrá un cambio importante en el mercado, constituye sumamente necesario aplicar una metodología de proyección de la demanda y la recopilación de datos que reflejen adecuadamente dichos cambios. En el presente Estudio, la proyección de la demanda del trasbordo de contenedores fue realizada con base en los datos sobre las tendencias de los años anteriores (crecimiento de PIB regional) y de otros proyectos similares (crecimiento de la demanda real de trasbordo en el Puerto Colombo). Sin embargo, también ha sido necesario tomar en cuenta el volumen de los contenedores trasbordados y las tarifas aplicadas por las competencias. (por ejemplo, el Puerto Kingston).
- (2) Es necesario tomar en cuenta que cuando un Estudio se basa sobre una premisa específica, mayor es el efecto se genera cuando no se cumple dicha premisa. El presente Estudio ha tenido como premisa el desarrollo de un nuevo puerto en la Isla Telfers bajo la iniciativa de la Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa). Sin embargo, en realidad casi la totalidad de los proyectos propuestos no fueron implementados porque la Comisión del Canal de Panamá no fue proactiva en emprender el desarrollo del nuevo puerto en la Isla Telfers y el Gobierno de Panamá no ha podido disponer inmediatamente de una gran suma para la inversión. Por lo tanto, es necesario verificar previa y cabalmente las premisas que afecten seriamente a la factibilidad de un plan.
- (3) En cuanto al método de privatización del puerto, un estudio que presupone únicamente las experiencias del Japón tiene sus limitaciones. El desarrollo y la administración de los puertos en Japón se han venido realizando bajo la iniciativa del sector público, y la delegación del servicio a las empresas privadas ha sido siempre parcial. El plan de desarrollo propuesto por el Estudio suponía que el Gobierno de Panamá también adoptaría la misma metodología. Sin embargo, en Panamá se ha adoptado la política de privatizar totalmente el desarrollo y la administración de los puertos (porque el Gobierno de Panamá no disponía de fondos para la inversión inmediata). Es por eso que el plan a largo plazo elaborado con base sólo en las experiencias del Japón no llegó a implementarse. En el caso de que se esté considerando la privatización que afecta directamente al proyecto, es necesario realizar un estudio tomando en cuenta las posibilidades mucho más amplias sin estar bajo el yugo de la política existente o de Japón. En dicho caso, es necesario dedicar especial atención en las tendencias no sólo del organismo ejecutor sino también de los demás organismos gubernamentales (en especial autoridades superiores) que influyen en la definición de las políticas.

(4) En el caso de que sea necesario proponer proyectos que requieran inmediatamente de grandes sumas de inversión, no siempre resulta efectivo realizar un apoyo que consista únicamente en un Estudio de Desarrollo que no pueda proponer una posible fuente de financiamiento. En caso de realizarse un estudio de desarrollo sobre un proyecto de inversión con fuerte carácter comercial en una área donde la fluidez del mercado es dinámica y conlleve grandes riesgos como lo fue este Estudio, conviene realizar un estudio que tenga a la vista la inversión privada. La razón se debe a que en un estudio que presupone la inversión pública, no es posible proponer inversiones de alto riesgo.

1. Perfil del Proyecto

Son dos los expertos individuales objetos de la evaluación y ambos fueron enviados al Centro de Investigación sobre la Problemática Internacional (traducción tentativa) del Canal de Panamá de la Universidad de Panamá (en adelante Centro de Investigación) (traducción tentativa).

Especialidades	Tipo	Período de envío	Principales trabajos
Transporte marítimo y comercio internacional (primer experto)	Largo plazo	Ene/96 - Ene/98	Transferencia tecnológica de la metodología de proyección de la demanda del Canal de Panamá, transferencia de conocimientos y recopilación de materiales sobre el comercio internacional y transporte marítimo.
Transporte marítimo y comercio internacional (segundo experto)	Largo plazo	Oct/98 – Dic/01	Investigaciones y asesoría sobre la problemática del Canal y el transporte marítimo en el Centro de Investigación, cursos de comercio internacional y transporte marítimo en la escuela de graduados.

De acuerdo con el informe final del segundo experto, el trasfondo de la solicitud del presente Proyecto ha sido el siguiente.

Ante la concesión y transferencia total del Canal de Panamá a fines de 1999 que hasta entonces había sido administrado por los Estados Unidos, constituía un reto de primordial importancia para el Gobierno de Panamá profundizarse en el conocimiento, analizar y proyectar las tendencias futuras sobre el comercio internacional y transporte marítimo que es la fuente de la demanda de uso del Canal. Es por eso que surgió la necesidad de contar con una cooperación que permita el mejoramiento de la función del instituto de estudios científicos e investigaciones sobre la demanda del canal (Centro de Investigación sobre la Problemática Internacional del Canal de la Universidad de Panamá: traducción tentativa) y el fortalecimiento de recursos humanos profesionales, como un apoyo indirecto a la administración del Canal. (versión abreviada).

El primer experto de largo plazo ha enfocado sus actividades en la transferencia tecnológica de la metodología de proyección de la demanda del Canal y en la recopilación de informaciones sobre el transporte marítimo y el comercio internacional. El segundo experto desarrolló sus actividades en torno al asesoramiento en la investigación y transferencia de conocimientos (cursos) sobre el transporte marítimo y comercio internacional. Parte de los cursos realizados por el segundo experto en la universidad, consistió en el seminario sobre la economía de transporte para postgrados de la

Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, a propuesta del primer experto.

Luego del regreso al Japón del segundo experto, no se llevó a cabo ninguna cooperación técnica en dicho Centro de Investigación.

2. Resultados de la evaluación

El Estudio sobre los expertos individuales para la presente Evaluación, se basó en las encuestas realizadas al organismo receptor y en el análisis del respectivo informe final elaborado por los expertos.

2.1 Relevancia

- (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia: Ante la transferencia del Canal, Panamá demandaba los expertos nacionales calificados en el área de economía de transporte marítimo y comercio internacional para asumir la administración del Canal y aprovechar eficazmente el mismo para el desarrollo de la economía nacional. El presente Proyecto consistió en la asistencia en una temática política importante de Panamá. No obstante, el emprendimiento del presente Proyecto enfocado en el fortalecimiento de la investigación y formación de recursos humanos, ha sido un reto de mediano y largo plazo, de modo que el reto no ha sido necesariamente urgente o prioritario. Se considera que, desde el punto de vista de la escala y del período de cooperación y recursos humanos invertidos, el esquema que consta de envíos de expertos de largo plazo ha sido el esquema más adecuado para el fortalecimiento de la investigación y formación de recursos humanos en el área mencionada. También fue adecuado en el sentido de que se podía aprovechar las experiencias acumuladas en Japón en el área del transporte marítimo y comercio.
- (2) Idoneidad de la institución receptora de los expertos: El Centro de Investigación (traducción tentativa) fue la institución adecuada para cooperar en el fortalecimiento de la investigación y la formación de recursos humanos correspondientes al área de economía de transporte marítima y comercio internacional. Este centro fue creado en 1993 para prepararse ante la transferencia del Canal, con miras a hacer del mismo un centro de investigación científica y de desarrollo humano en el área del transporte marítimo y comercio internacional. Sin embargo, Panamá carecía de expertos en el mencionado ramo debido a que el Canal de Panamá había sido administrado hasta entonces por los Estados Unidos. Por lo tanto, el Centro necesitaba contar con expertos externos. No obstante y tal como se describe en el apartado correspondiente al impacto, el Centro no se relaciona estrechamente con los organismos operativos como son la Autoridad del Canal de Panamá, lo cual hizo que no se tuvieran las condiciones necesarias para la manifestación del impacto.

- (3) Idoneidad del plan de actividades: De acuerdo con el organismo de contraparte, el período de envío fue sumamente adecuado. En Panamá, ambos expertos han sostenido varias reuniones con los contrapartes para elaborar sus respectivos planes de acción. El primer experto califica que el plan de acción fue sumamente adecuado, mientras que el segundo experto reflexiona que la asesoría en la investigación en el Centro no fue suficientemente realizada por la falta de tiempo, a causa de que las clases y el curso de maestría requirieron mayor tiempo de lo previsto. Por su parte, el organismo de contraparte califica que el período de envío (tres años y dos meses) de ambos expertos fue relativamente largo.

2.2 Efectividad

Los objetivos del presente Proyecto fue el fortalecimiento de la investigación del organismo de contraparte en el área de economía de transporte marítimo y de comercio internacional, así como el desarrollo humano en la misma área a través del curso de maestría.

El primer experto ha realizada la transferencia tecnológica en el organismo de contraparte enfocando su atención en un tema concreto e importante que es la proyección de la demanda del Canal. El experto, junto con los contrapartes, realizó el estudio y publicó los resultados de la proyección de la demanda a largo plazo del Canal de Panamá. De acuerdo con su autoevaluación y calificación dada por los contrapartes, la efectividad para el logro del objetivo con relación a la transferencia tecnológica es del 80%. Sin embargo, el experto enfatiza que el proceso no ha sido concluido, puesto que han quedado varios temas o contenidos pendientes.

El segundo experto ha tenido a su cargo el curso de maestría en ciencias del canal del Centro de Investigación y de economía de transporte marítimo en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, realizando de manera directa la formación de recursos humanos. El segundo curso fue iniciado a propuesta del primer experto. El curso de ciencias del canal constó de dos módulos con 19 participantes y el curso de economía de transporte marítimo constó de un módulo y 11 participantes. La calificación de los participantes en cuanto a los cursos impartidos ha sido sumamente alta. También el hecho de que se haya presentado el programa de estudio correspondiente al curso de economía de transporte marítimo, fue uno de los importantes resultados alcanzados. Sin embargo, tal como se menciona más arriba, no se ha podido dedicar suficiente tiempo en la asesoría de investigación y el logro fue sumamente limitado. El experto reporta en su informe final, que aunque se obtuvieron importantes resultados, la función del desarrollo humano del organismo de contraparte recién ha echado raíces, y enfatiza la necesidad de continuar enviando expertos.

Por otra parte, se han suministrado los equipos necesarios para la investigación como las computadoras y fotocopadoras, además de suministrar una considerable cantidad de bibliografías

científicas. Sin embargo, de acuerdo con el informe del segundo experto, la bibliografía científica con la que se cuenta sigue siendo insuficiente.

Considerando todo lo expuesto más arriba, se considera que el objetivo del presente Proyecto no fue suficientemente cumplido. Además, la transferencia tecnológica a los contrapartes no fue tampoco suficiente.

2.3 Eficiencia

Ambos expertos fueron enviados por una compañía naviera japonesa. Los contrapartes califican que el nivel de experiencias y conocimientos de ambos ha sido sumamente adecuado. Sin embargo, aunque ellos manejaban el inglés, tuvieron algunas limitaciones para comunicarse en español lo cual ha constituido una dificultad para comunicarse con algunos de los contrapartes que no tenían suficiente dominio del inglés.

Las inversiones ejecutadas (equipos de investigación y bibliografías científicas) fueron de suma utilidad y no hubo despilfarro.

El equipo de contrapartes estuvo conformado por los investigadores del organismo de contraparte y el número fue adecuado. Sin embargo, se percataron algunos factores de limitación para la transferencia tecnológica, según los expertos. Estos incluyen el poco dominio del inglés por parte de los contrapartes (la mayor parte de la bibliografía referente al Canal de Panamá era en inglés) y que algunos no mostraron suficiente diligencia como investigador o el interés necesario para elaborar la tesis. También se reportó la reducida facultad que tenía el organismo de contraparte en cuanto al manejo de los recursos humanos, lo que ha causado el cambio de contrapartes importantes, y la insuficiente capacidad de los investigadores para coordinar sus respectivas actividades de investigación. Otro factor de limitación ha sido el poco interés que la Comisión de Canal de Panamá tuvo en el organismo de contraparte, lo cual ha dificultado en obtener las informaciones necesarias para la investigación.

Al considerar integralmente lo anterior y la baja efectividad en el logro del objetivo, se concluye que la del presente Proyecto ha sido relativamente baja.

2.4 Impacto

Los impactos propuestos por el presente Proyecto han sido: que los contrapartes capacitados continúen las investigaciones referentes al Canal o al transporte marítimo y la economía internacional, contribuyendo a la administración y a planificación de largo plazo del Canal de Panamá y al desarrollo del servicio de transporte marítimo y comercio de Panamá y; aquellos que hayan finalizado los dos cursos de maestría se dedicaran a la administración del Canal de Panamá o

al servicio de transporte marítimo contribuyendo al desarrollo de los mismos.

Los contrapartes encuestados respondieron que las técnicas transferidas siguen siendo útiles aún después de que los expertos se hayan retirado. Sin embargo, se desconoce cuál de las actividades de investigación siguen desarrollándose. Por otro lado, al realizar la entrevista en la Autoridad del Canal de Panamá, ésta respondió en relación con el desempeño del organismo de contraparte, que dicha Autoridad elaboró un plan de largo plazo del Canal basándose en la demanda proyectada por ella y que no les llamó la atención las investigaciones desarrolladas en el Centro de Investigación (traducción tentativa). En este sentido, no se sabe si la cooperación a dicho centro contribuyó verdaderamente a la administración del Canal.

No se cuenta con informaciones concretas en cuanto a la situación de las actividades desempeñadas por los graduados del curso de maestría. La mayoría de ellos fueron colocados en las empresas privadas (de transporte marítimo o navieras), y algunos de ellos están trabajando en la Autoridad del Canal de Panamá y en el Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto, se concluye que la educación de los dos cursos de maestría apoyado por el presente Proyecto, contribuyó de alguna manera al Canal de Panamá y al desarrollo del sector de transporte marítimo. No obstante, el número de graduados que alcanza un total de 20 personas es limitado de modo que el impacto no fue significativo.

En resumen, se considera que el impacto del presente Proyecto es mínimo.

2.5 Sostenibilidad

De acuerdo con los contrapartes encuestados, el organismo de contraparte ha sido desarrollado en comparación a cuando los expertos concluyeron su misión. El presupuesto del Centro proviene en su totalidad del presupuesto de la Universidad de Panamá y su monto es estable. Se sigue desarrollando tanto las actividades de investigación como la educación de los cursos de maestría. Los equipos suministrados están siendo adecuadamente utilizados.

El primer experto indica que la transferencia tecnológica aún no se ha completado. El segundo experto afirma que la formación de recursos humanos en los cursos de maestría no es aún sostenible, porque el Centro de Investigación y la Facultad de Economía no tienen suficiente experiencia administrativa en los cursos de maestría y que no hay seguridad de poder reclutar a los profesores panameños capaces de desarrollar el mismo curso en sustitución del experto.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la sostenibilidad del presente Proyecto es moderada.

3. Lecciones

(Ninguno en particular)

1. Perfil del Proyecto

La evaluación fue orientada a un experto individual enviado a la anterior Autoridad Portuaria de Panamá (traducción tentativa) entre julio de 1998 y diciembre de 1999, y posteriormente a la Oficina del Ministerio para Asuntos del Canal (en adelante, se refiere como la “Oficina del Ministerio”) hasta el mes de julio de 2001 (en total tres años). Se mencionaron dos organismos receptores porque la denominación del organismo fue modificada a raíz de la transferencia del Canal de Panamá, de modo que en realidad se refiere al mismo organismo. El mencionado experto había sido enviado como primer experto al Centro de Investigación sobre la Problemática Internacional del Canal de la Universidad de Panamá (traducción tentativa) durante dos años hasta el mes de enero de 1998.

El informe final no detalla específica los antecedentes de la solicitud del envío. El contenido de la cooperación consistió en “asesorar al Gobierno de Panamá (como experto en administración y política de transporte marítimo) en los preparativos para la transferencia del Canal, y formular recomendaciones para el Gobierno del Japón en lo relacionado con la cooperación en el plan de administración y modernización del Canal posterior a su transferencia”.

En el plan de ejecución de trabajos incluyó las siguientes actividades.

- 1) Elaboración de artículos referentes a la cantidad de los buques que navegan por el Canal de Panamá.
- 2) Elaboración de material audiovisual sobre la cantidad de los busques que navegan por el Canal de Panamá.
- 3) Participación y asesoría en las diversas actividades que acompañan a la transferencia del Canal de Panamá.
- 4) Seminarios sobre el Canal de Panamá y transporte marítimo dirigidos a los funcionarios de la Oficina del Ministerio
- 5) Elaboración del plan de investigación sobre la tendencia del transporte marítimo por parte de la Oficina del Ministerio.
- 6) Asesoría a la Autoridad del Canal de Panamá (que eventualmente no es el organismo receptor) sobre la problemática del Canal de Panamá.

2. Resultados de la evaluación

La evaluación sobre el experto individual se basó en las encuestas realizadas al organismo receptor y en el análisis del informe final elaborado por el experto. El informe final lleva incluye

también el “Informe de Evaluación” elaborado por el experto y el contraparte de la Oficina del Ministerio.

2.1 Relevancia

- (1) Coherencia con las necesidades del país receptor de asistencia: El experto fue el asesor político del Ministro para Asuntos del Canal, pero de acuerdo con el informe final, el objetivo de su envío no había sido muy claro. El contenido de la cooperación anteriormente descrito está dividido en las actividades antes y después de la transferencia del Canal. Sin embargo, la descripción se refiere más al contenido de las actividades y no al propio objetivo. Además, la redacción tampoco es muy específica. En cuanto a las actividades, las mismas se resume prácticamente en los seis tipos mencionados anteriormente. Sin embargo, el enfoque es muy vago, sin llegar a profundizar en el vínculo entre las actividades, ni los indicadores meta o el propio objetivo de éstas. Por lo tanto, es difícil conocer cuales han sido los principales problemas que debieron ser solucionados. Al considerar el hecho de que el trasfondo de la solicitud no era claro, es posible que el presente Proyecto no respondía a las necesidades trascendentales del país receptor.
- (2) Institución receptora del experto: El experto fue enviado a la Oficina del Ministerio que había sido creada como el despacho del Ministro para Asuntos del Canal que tenía bajo su cargo la operación de la “(nueva) Autoridad del Canal de Panamá” para administrar el Canal de Panamá. De acuerdo con el informe final del experto, el Gobierno de Panamá había establecido claramente las facultades y las responsabilidades del Ministro, pero la Oficina del Ministerio había sido un organismo temporal de la Presidencia de modo que no contaba con un estatuto claro¹³. El informe del experto señala que la Oficina estaba integrada por el personal con intereses políticos y su motivación no era fuerte, y por lo tanto, se concluye que tal vez no fue la institución ideal como receptora del experto.
- (3) Plan de acción: De acuerdo con el experto, el plan de acción elaborado ha sido “razonable”. Sin embargo, al tener en cuenta que el objetivo no había sido claro y que las actividades propuestas eran poco concretas, además que el plan no estaba estructurado con una lógica, se concluye que el plan de actividades no fue adecuado.

2.2 Efectividad

De acuerdo con el informe final y el informe de evaluación elaborado por el experto y su

¹³ Aunque se desconoce la situación actual de la Oficina del Ministerio para Asuntos del Canal, ésta por lo menos existía en el momento de la evaluación.

contraparte, el plan de acción fue cumplido en gran parte, con excepción de algunas actividades. El informe final resume que el apoyo a la sensibilización comunitaria (que incluye las actividades del 1) al 3) asociada a la transferencia del Canal, ha arrojado suficientes resultados, mientras que el asesoramiento en la administración del Canal y en la formulación de las políticas de transporte marítimo posterior a la transferencia (incluye el ítem "f". de las actividades) no fue realizado de manera suficiente. Por otro lado, señala que la capacitación de un contraparte de alto nivel y la creación del centro de investigación e información dentro de la Oficina del Ministerio para desarrollar las actividades educativas y los estudios sobre el Canal y la economía de transporte marítimo (correspondiente al ítem 4) de las actividades) han sido un logro importante de su desempeño.

En cuanto al asesoramiento en la formulación de políticas para el Ministro para Asuntos del Canal, el experto ha redactado documentos técnicos sobre la modernización, ampliación y aseguramiento de la fuente de agua del Canal. Sin embargo, de acuerdo con los contrapartes, la Autoridad del Canal de Panamá no suele mostrar alto interés por los consejos que provienen del exterior, de modo que fue deducido que no ha sido fácil brindar asesoría oportuna.

Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la efectividad del presente Proyecto no fue lo suficientemente alta, en parte debido a la definición poco clara del objetivo.

2.3 Eficiencia

El nivel de conocimiento del idioma (español) del experto no fue del todo suficiente. Sin embargo, se considera que el experto estaba debidamente preparado para cumplir su misión puesto que había estado dos años en Panamá antes de ser nombrado como experto en esta área, y los contrapartes calificaron como alto, su nivel de conocimientos y experiencias. La Oficina del Ministerio no siempre satisfacía las cualidades idóneas como organismo receptor como se indicó anteriormente, y tal vez por esta razón, la calidad y el número de los contrapartes asignados no fueron del todo suficiente, lo cual ha incidido negativamente a la eficiencia del Proyecto. Los equipos invertidos en este Proyecto incluyeron los equipos audiovisuales y computadoras, pero estos llegaron a Panamá recién poco antes de la finalización de la misión del experto.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la eficiencia del presente Proyecto fue relativamente baja.

2.4 Impacto

En esta Evaluación, prácticamente no fue posible dilucidar los impactos concretos que ha tenido el presente Proyecto. No se obtuvieron informaciones a partir de la encuesta realizada a los

contrapartes en cuanto al impacto de la sensibilización de la población que se supone que se ha tenido resultados positivos. Tampoco ha sido posible identificar el impacto del asesoramiento brindado al Ministro para Asuntos del Canal o de las actividades del Centro de Investigación e Información que “continúan desarrollándose” según algunas fuentes de información.

Al considerar integralmente lo anterior, el Proyecto no parece haber tenido un impacto importante en particular. Sin embargo, aquí no se hace una evaluación específica, por “carecer de informaciones concretas”.

2.5 Sostenibilidad

De acuerdo con la encuesta realizada a los contrapartes, el plantel de funcionarios de la Oficina del Ministerio no ha variado considerablemente desde el momento que el experto ha dejado el Proyecto, pero el presupuesto tiende a disminuirse. Los equipos suministrados están siendo utilizados en los programas de educación y actividades de investigación. Al considerar integralmente lo anterior se concluye que la sostenibilidad del presente Proyecto no es alta.

3. Lecciones

En el caso de enviar un experto de largo plazo como asesor en la formulación de políticas, es importante enfocar lo más concreto posible la temática política a la que se quiere asesorar y buscar un organismo receptor o un cargo que permita optimizar el desempeño del experto. El factor que provocó el escaso impacto de la cooperación técnica en este caso específico, fue que el objetivo del presente Proyecto no había sido claramente definido, además que el organismo no permitía realizar el asesoramiento útil.

4. Resultados de la evaluación de programas: Pliego de análisis evaluativo y PLM

Contenido

Sectores	# Programas	Programas	Página	Pliego de análisis evaluativo	PLM
Reducción de pobreza y corrección de la brecha regional	1	Programa de Mejoramiento de Calidad de Vida de Ngobe-Bügle	4-1	Sí	Sí
Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible	2	Programa de Capacitación Vocacional	4-20	Sí	Sí
	3	Programa de Entrenamiento de Tripulantes	4-31	Sí	Sí
Apoyo al Canal y a la Zona del Canal	4	Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona de Canal	4-40	Sí	Sí

Pliego de análisis evaluativo del Programa

Programa 1: Programa de Mejoramiento de Calidad de Vida de Ngobe-Bügle

1. Perfil del Programa

1.1 Lista de proyectos que componen el Programa

Este Programa se compone de los dos siguientes proyectos.

Proyectos	Perfil	Esquemas	Organismos de C/P	Ejecutado en:
① Proyecto Ngobe-Bügle (PNB)	Suministrar los equipos y materiales y ofrecer la Cooperación Técnica en cinco comunidades de Ngobe-Bügle para fomentar la organización de las cooperativas	Programa de Desarrollo Local	Proyecto Ngobe-Bügle /FIS	1988-2001
② Envío de JOVC para PNB	Cooperación Técnica a través de JOVC en cinco comunidades de Ngobe Bügle para fomentar la organización de las cooperativas	Envío de grupo de JOVC	Proyecto Ngobe-Bügle /FIS	1998- (Aprobación del envío de grupo: 1999)

1.2 Antecedentes y relación de los proyectos

La cooperación de JICA en la zona de Ngobe-Bügle se inició en 1995 cuando un voluntario JOVC (oficial de Programa) fue enviado a la Delegación en Chiriquí del Ministerio de Economía y Finanzas con el fin de realizar el estudio del desarrollo social de dicho Departamento. El oficial analizó la forma cómo iniciar el apoyo directo a este grupo étnico e inició las actividades a través de la participación en el “Proyecto Ngobe-Bügle” (en adelante, se denominará “PNB”) que ya estaba trabajando para el mejoramiento de calidad de esta población. El oficial, después de reconocer que es necesario extender una cooperación continua y articulada, incluyendo el envío de JOVC, inició las gestiones para solicitar el envío de varios voluntarios JOVC al PNB, con especialidades en “promoción del desarrollo comunitario”, “producción de hortalizas” y “producción de arroz”, entre otras. Adicionalmente, propuso implementar el nuevo esquema recién creado que es la “Programa de Desarrollo Local”.

El PNB como la Programa de Desarrollo Local se inició con la suscripción del acuerdo entre JICA y PNB en febrero de 1998. Este proyecto, por el carácter de su esquema fue implementado por PNB, que es su organismo ejecutor, delegado por JICA. Por lo tanto, inicialmente, había sido considerado como un proyecto aparte a las actividades de JOVC.

Por otro lado, el número de los voluntarios japoneses enviados al PNB conforme a la solicitud, incrementó. Después de dos voluntarios enviados en 1996, fue enviado el nuevo oficial de Programa

de JICA a la oficina de delegación en Chiriquí del Ministerio de Economía y Planificación en 1997, donde inició la coordinación de las diferentes actividades de los voluntarios orientadas a las comunidades de Ngobe-Bügle. En 1998, 1999 y 2000 se incorporaron cuatro, dos y cuatro voluntarios más, respectivamente.

Inicialmente, no se había pensado en que los voluntarios japoneses participaran en el Programa de Desarrollo Local para PNB. Sin embargo, dado que en el área del proyecto, ambos componentes han sido considerados como un mismo paquete que llegó del Japón, y en algunos casos, los voluntarios debían asumir la ejecución y administración del Programa de Desarrollo Local para PNB como su principal misión. Con el fin de esclarecer la relación estos componentes para que todos los voluntarios puedan actuar bajo un mismo entendimiento, la oficina de JOVC y de la Oficina de JICA en Panamá discutieron y acordaron en 1999 agrupar los voluntarios enviados al PNB en el esquema de “envío de equipo de voluntarios” que compartía el mismo objetivo (fomento del cooperativismo) y área del proyecto (cinco comunidades) que con el Programa de Desarrollo Local para PNB.

La evaluación fue realizada para este equipo de JOVC, es decir, de los once voluntarios enviados a partir de 1998 y que integraban el equipo. Los dos voluntarios que ya habían sido enviados antes (1996, para la producción de arroz y cultivos comestibles) han sido eventualmente excluidos de la evaluación considerando que sus actividades son independientes a las del equipo.

El Programa de Desarrollo Local concluyó el 1º de marzo de 2001, pero el envío de equipo JOVC continúa hasta la fecha.

1.3 Evaluación del Programa con el uso de PLM

El propósito último que comparten los dos proyectos que componen este Programa, es decir, el objetivo del Programa se definiría en “mejorar el nivel de vida de Ngobe-Bügle”.

El “Proyecto Ngobe-Bügle (PNB)” y el “Envío de JOVC para PNB” han apoyado en el cumplimiento de este objetivo del Programa a través del fortalecimiento de producción, procesamiento y comercialización de los proyectos, principalmente, agrícolas mediante el fomento de la organización de cooperativas o grupos campesinos en cinco comunidades de NgobeBügle. Ambos proyectos comparten el mismo objetivo y área beneficiaria. Entre las actividades concretas se incluyen once proyectos individuales (para el incremento de rentabilidad, producción y procesamiento colectivos, etc.) implementados por cooperativas o grupos campesinos de cinco comunidades en el marco de estos dos grandes proyectos.

2. Resultados de la evaluación

2.1 Relevancia

(1) Relevancia del objetivo del Programa

El objetivo de este Programa es “mejorar el nivel de vida de Ngobe-Bügle” y se relaciona estrechamente con la reducción de la pobreza que es uno de los objetivos más importantes de las políticas de desarrollo del Gobierno de Panamá. Además, el área beneficiaria es la zona de extrema pobreza dentro del país. Por lo tanto, la Relevancia del objetivo del Programa es sumamente alta. (Calificación: 5)

(2) Idoneidad de la combinación de proyectos que componen el Programa

1) Selección y combinación de los objetivos de proyectos

Este Programa había establecido como el principal desafío el “fomento del cooperativismo” que es el objetivo específico del Programa de Desarrollo Local para PNB, y pretendía mejorar el nivel de vida de los socios a través del procesamiento y venta colectiva de los sobrantes de los productos agrícolas. Sin embargo, en un momento dado se ha tenido que integrar los grupos campesinos que no son cooperativas al programa, primero porque casi no había sobrantes de los productos agrícolas que podían ser procesados y comercializados, y segundo, porque el rendimiento administrativo de las cooperativas, como cuerpo receptor de la asistencia, era sumamente bajo. Esta corrección del plan fue decidida con base en las experiencias de los voluntarios (antes de iniciar el envío de equipo de JOVC), y atendiendo sus opiniones y recomendaciones.

El plan inicial había sido concebido sobre la base de una serie de premisas: la existencia de las cooperativas con un suficiente grado de madurez (capacidad administrativa) y la existencia de sobrantes de los productos agrícolas que puedan ser procesados y comercializados en forma colectiva. Sin embargo, las condiciones reales eran distintas y no se cumplían las premisas establecidas. De esto se concluye que el planteamiento inicial del desafío había sido inadecuado. Si bien es cierto que el plan fue modificado en cierto modo atendiendo las recomendaciones de los voluntarios, al considerar integralmente se concluye que la selección del tema de cooperación de este Programa no ha sido muy adecuada. (Calificación: 2)

2) Selección y combinación de los organismos de contraparte

El organismo de contraparte de este Programa ha sido el PNB. Un Programa de Desarrollo Local consiste en delegar la ejecución del proyecto a una ONG que tiene suficientes antecedentes en el país correspondiente. Sin embargo, originalmente el PNB había sido sólo un proyecto implementado con año horizonte en 2001 con el apoyo de FIDA, y no cumplía

con todos los requisitos formales como un organismo para ejecutar el Programa de Desarrollo Local de JICA. PNB no cuenta con suficientes antecedentes, y tampoco contaba con suficiente nivel técnico (para más detalles, véase los resultados de la Evaluación de Proyectos Individuales). Por lo tanto, la selección de PNB como organismo ejecutor para el Programa de Desarrollo Local no ha sido adecuada.

Por otro lado, el PNB como organismo receptor de los voluntarios JOVC, no ha presentado inconveniencias en particular, salvo que no se ha asignado suficiente número de contrapartes.

El PNB ha sido al mismo tiempo el organismo ejecutor del Programa de Desarrollo Local y el receptor de JOVC. La falta de capacidad del PNB como organismo ejecutor del Programa de Desarrollo Local ha sido complementada por los voluntarios japoneses.

En resumen, la selección del organismo de contraparte en este Programa no ha sido muy adecuada. (Calificación: 2)

3) Selección y combinación de los esquemas de cooperación

Este Programa estaba integrado por dos esquemas de cooperación: el Programa de Desarrollo Local y el envío de equipo de JOVC. El primero consistió principalmente en el suministro de los equipos y materiales, y el segundo en apoyar en la implementación y uso eficiente y eficaz de los mismos a través de la cooperación técnica de los voluntarios JOVC. Los dos esquemas se complementan uno con el otro, y la selección ha sido efectiva. Sin embargo, tal como se indicó anteriormente en la Evaluación de Proyectos Individuales¹, el esquema de envío de equipo de voluntarios ha tenido cierta deficiencia para integrar eficaz y efectivamente las actividades de varios voluntarios. En resumen, se concluye que la combinación de los esquemas de cooperación en este Programa ha sido, relativamente adecuada. (Calificación: 3)

4) Coordinación de proyectos

Los dos proyectos habían sido concebidos en un inicio como dos componentes separados. Sin embargo, casi inmediatamente después de que se inició el Programa de Desarrollo Local para PNB, las actividades de los dos componentes han tenido una estrecha relación y coordinación. Simultáneamente con la decisión de adoptar el esquema de envío de equipos voluntarios, para el componente JOVC, los dos proyectos compartieron el mismo objetivo y la misma área beneficiaria, integrándose casi en un sólo componente. Por lo tanto, la coordinación de los proyectos ha sido sumamente estrecha.

Sin embargo, de haberse iniciado el envío de JOVC antes (o de otro modo, de haberse iniciado el Programa de Desarrollo Local para PNB uno o dos años más tarde), el PNB hubiese contado con importantes recomendaciones de los voluntarios japoneses sobre las

¹ Véase “Lecciones” de la Evaluación del Proyectos Específicos: “Proyecto NgobeBügle”.

necesidades del área beneficiaria, así como el plan de proyectos, en una fase más temprana, lo que habría mejorado aún más su modalidad de implementación. (Calificación: 4)

5) Relación con los proyectos de cooperación de otros donantes

Dado que PNB que fue el organismo de contraparte de este Programa, ha tenido su origen en un proyecto implementado con el financiamiento del FIDA, este Programa ha mantenido una estrecha relación con los proyectos de cooperación de otros donantes. No ha habido traslapo en el contenido del Programa, y se considera que éste ha sido concebido considerando en una coordinación estrecha con el proyecto de FIDA. (Calificación: 5)

6) Evaluación general: Al considerar integralmente todo lo anterior, se considera que la idoneidad de la combinación de proyectos en este Programa ha sido relativamente baja. (Calificación: 2,5)

2.2 Efectividad

(1) Logro de los objetivos de proyectos

1) Logro del objetivo de cada proyecto: Con base en la evaluación de proyectos específicos, el logro de los objetivos de cada proyecto ha sido evaluado de la siguiente manera.

① Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) (Programa de Desarrollo Local): De los ocho proyectos iniciados por las cooperativas, sólo tres continúan operando hasta ahora, pero sin lograr la rentabilidad que compense la inversión. De los tres proyectos iniciados por los grupos campesinos, dos están logrando un determinado resultado positivo. Por lo tanto, el logro del objetivo del proyecto se califica como sumamente bajo, aunque se haya cumplido parcialmente. La transferencia tecnológica en algunas áreas específicas ha tenido éxito, pero en términos generales el grado de cumplimiento del objetivo no es muy alto. (Calificación: 1)

② Envío de JOVC para PNB (voluntarios JOVC): El objetivo del proyecto y su grado de cumplimiento son los mismos que el numeral precedente ①. Las recomendaciones de los voluntarios han contribuido al éxito de algunos proyectos iniciados por grupos campesinos, y los voluntarios han realizado actividades que no conciernen directamente con el Programa de Desarrollo Local para PNB, contribuyendo de alguna manera a mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria. (Calificación: 1)

2) Logro los objetivos de proyectos en general: al considerar integralmente lo anterior, el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido, en general, bajo. (Calificación: 1)

(2) Factores que incidieron en el logro de los objetivos de proyectos

La principal causa del bajo grado de cumplimiento del objetivo de proyectos estaba en el planteamiento inicial. Es decir, el haber definido el objetivo sobre una premisa equivocada de

que la zona contaba con las cooperativas con suficiente grado de madurez (capacidad administrativa) y suficiente cantidad de sobrantes de los productos agrícolas que podían ser procesados y comercializados. Tampoco se había revisado suficientemente la relevancia económica de los proyectos específicos que iban a iniciar las cooperativas y los grupos campesinos. El plan de proyecto fue elaborado por PNB, asistido por los voluntarios JOVC, y el personal y el tiempo invertidos para este efecto no han sido suficientes. En la etapa posterior, cuando fueron enviados varios voluntarios JOVC, el plan de proyecto ha sido modificado parcialmente, atendiendo las recomendaciones que formularon estos, y se ha logrado un determinado éxito en algunos proyectos.

2.3 Eficiencia

Eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos:

El grado de cumplimiento de los objetivos de proyectos ha sido sumamente bajo. Por lo tanto, la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos ha sido también sumamente baja (para los dos proyectos) (Calificación: 1)

En el PNB se ha visto varios casos en que se invirtió excesivo monto en la construcción y suministro de las instalaciones y equipos sin antes haber revisado oportunamente la relevancia económica de cada proyecto, los cuales no han sido utilizados adecuadamente y por lo tanto, no han sido rentables. En el proyecto de “Envío de JOVC para PNB”, por su lado, la falta de coordinación previa con JICA y FIS, la falta de una clara definición de la misión y posición de los voluntarios JOVC dentro del PNB y la demora en la llegada del voluntario *Senior* (de edad madura), entre otros factores, han incidido negativamente a la eficiencia del trabajo de los voluntarios. Como factores comunes entre los dos proyectos, la dispersión geográfica de las cinco comarcas beneficiarias y la falta del nivel técnico del personal de PNB (contrapartes) han incidido negativamente a la efectiva implementación de los proyectos.

Al considerar integralmente lo anterior, se concluye que la eficiencia de las inversiones para el logro de los objetivos de proyectos en este Programa ha sido sumamente baja. (Calificación: 1)

2.4 Impacto

(1) Objetivo del Programa y otros impactos:

El objetivo de este Programa se define en “mejorar el nivel de vida de Ngobe-Bügle”. Al momento, sólo cuatro de los once proyectos iniciados por las cooperativas y grupos campesinos han contribuido al logro de este objetivo, cuya población beneficiaria abarca menos de 200 familias. El proyecto de producción de arroz bajo riego ha logrado tener un

impacto importante en la mejoría de la calidad de vida. Por ejemplo, algunos de los beneficiarios (aproximadamente 20 familias) han logrado incrementar la producción y obtener un ingreso adicional en efectivo para gastar en otros fines distintos a la compra del arroz, o que se ha diversificado la dieta al iniciar la producción de nuevos cultivos, como las hortalizas. Los proyectos de procesamiento de arroz (aprox. 50 familias), café (se desconoce el número de participantes), restaurantes (varias familias) también han contribuido en cierto modo al mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante el incremento del ingreso en efectivo.

Si bien es cierto que no es fácil prever el impacto que tendrán estas actividades cinco años después de haberse concluido el Programa (2006), se estima que el número máximo de beneficiarios sería de 400 familias, en el caso de que se continúen realizando estas actividades, incrementando progresivamente el número de beneficiarios. Aunque se incorpore el número de participantes en el proyecto avícola que también podría tener éxito, la población beneficiaria total que estarían disfrutando de algún tipo de impacto positivo, no va a ser más de 500 familias. (Calificación: 3)

(2) Impactos negativos: Se produjeron choques entre los socios de las cooperativas, entre éstas con PNB y con otros grupos campesinos por causa de mal manejo de los recursos y materiales del proyecto, derecho de administración, responsabilidad de los proyectos fracasados, etc. (Calificación: 3)

(3) Contribución del Programa en el impacto manifestado:

Al ver el ejemplo del proyecto de producción de arroz que ha sido objeto del estudio social dirigido a la comunidad local, se deduce que los beneficiarios que han logrado el impacto descrito anteriormente, no han tenido otro medio distinto que participar en este proyecto, para mejorar considerablemente su nivel de vida. Por lo tanto, se concluye que la contribución del presente proyecto para la manifestación del impacto ha sido grande. (Calificación: 4)

(4) Factores externos: No ha habido factores externos importantes que encaminan el logro de los objetivos de proyectos al logro del objetivo del Programa. (Calificación: 0)

2.5 Sostenibilidad

(1) Sostenibilidad a nivel de los objetivos de proyectos:

En términos generales, la sostenibilidad a nivel del objetivo de proyectos ha sido sumamente baja. Sin embargo, el grado de sostenibilidad varía según los proyectos específicos, y existen

algunos proyectos que continúan operando hasta la fecha y que presentan mejores perspectivas. En el aspecto organizativo, la sostenibilidad de las cooperativas no es alta, no así algunos grupos campesinos. En el aspecto financiero, la sostenibilidad es sumamente baja y pocos proyectos han sido rentables frente a la inversión ejecutada. Salvo las actividades que continúan hasta la fecha, los conocimientos y técnicas transferidos no se asentaron en la comunidad. (La evaluación es común para ambos proyectos) (Calificación: 1,5)

(2) Sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa:

- 1) Sostenibilidad financiera: La reducción de la pobreza constituye uno de los desafíos más prioritarios para el Gobierno de Panamá. Dado que las comunidades de Ngobe-Bügle son consideradas como áreas de extrema pobreza, se deduce que el Gobierno asignará prioritariamente el presupuesto para el desarrollo de estas áreas. (Calificación: 4)
- 2) Sostenibilidad organizativa e institucional: El área donde reside el grupo de Ngobe-Bügle ha sido reconocida como “comarca” en 1997. Para que el programa social del Gobierno sea implementado eficientemente, es necesario reforzar el sector administrativo para tal fin, en los próximos años. (Calificación: 2)
- 3) Sostenibilidad económica y financiera: El área beneficiaria de este Programa se caracteriza por la baja productividad del suelo, mala accesibilidad, etc. y el potencial de desarrollo socioeconómico no es muy alto. (Calificación: 2)
- 4) Sostenibilidad técnica: Es probable que el bajo nivel educativo de la población Ngobe-Bügle incida negativamente a la sostenibilidad del objetivo del Programa. (Calificación: 2)
- 5) Evaluación general: En resumen, la sostenibilidad a nivel del objetivo del Programa ha sido calificada como moderada o relativamente baja. (Calificación: 2,5)

2.6 Pobreza y género

(1) Pobreza

- 1) ¿Las zonas de pobreza y el estrato pobre dentro del Área del Proyecto han sido debidamente identificados?: No (Básicamente, toda el Área del Proyecto corresponde a la zona de pobreza, pero dentro de ella no se ha enfocado a una área específica.)
- 2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido directamente recogidas del estrato pobre a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: Sí (Las informaciones fueron recogidas a través del estudio de los primeros voluntarios JOVC que entraron a la zona, y de las reuniones comunales convocadas en distintas comunidades.)
- 3) ¿El estrato pobre participó directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: Sí

- 4) ¿El estrato pobre constituyó el grupo beneficiario de los resultados y objeto de los proyectos (incluyendo las consideraciones sobre la pobreza?: Sí
- 5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios del estrato pobre?: Sí
- 6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: No (El objetivo del proyecto no se ha cumplido en su mayoría)
- 7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo al estrato pobre? Sí (véase el apartado 4-2.)

(2) Género

- 1) ¿El problema de la discriminación social de género dentro de las áreas de proyectos ha sido debidamente identificado?: No
- 2) ¿Las informaciones relacionadas con los proyectos han sido recogidas directamente de las mujeres a través del estudio social, etc. (incluyendo el ERR)?: Sí (Las informaciones fueron recogidas directamente de la comunidad, sin limitarse solo en las mujeres.)
- 3) ¿Las mujeres participaron directamente en las fases de planificación, ejecución y evaluación de proyectos?: Sí (La comunidad participó en la planificación y ejecución, sin limitarse solo en las mujeres.)
- 4) ¿Las mujeres constituyeron el grupo beneficiario de los resultados y objetivo de proyectos (incluyendo las consideraciones sobre el género)?: No
- 5) ¿Se habían estimado claramente los beneficios de las mujeres?: No
- 6) ¿Se lograron los beneficios propuestos en el numeral (5)?: Esta pregunta no corresponde al proyecto.
- 7) ¿Los proyectos no generaron impacto negativo sobre la discriminación social de género?: No

3. Lecciones

- (1) Es probable que la eficiencia y la efectividad de la asistencia incrementen si se logra establecer una relación de complementariedad entre el Programa de Desarrollo Local para PNB y las actividades de JOVC. Los proyectos específicos que han tenido éxito en este Programa fueron los que han contado con recomendaciones y sugerencias adecuadas de los voluntarios. De no haberse implementado el Programa de Desarrollo Local para PNB, no hubiera podido implementar tales proyectos sólo con el presupuesto ordinario asignado a un proyecto de JOVC. Por otro lado, en este Programa, los voluntarios han tenido que complementar la falta de capacidad del PNB como organismo ejecutor. De haber sido más alta la capacidad ejecutora de PNB, no hubiera sido necesario que los voluntarios intervengan tan intensivamente en el Programa de Desarrollo Local, pudiendo dedicarse plenamente a otras actividades.