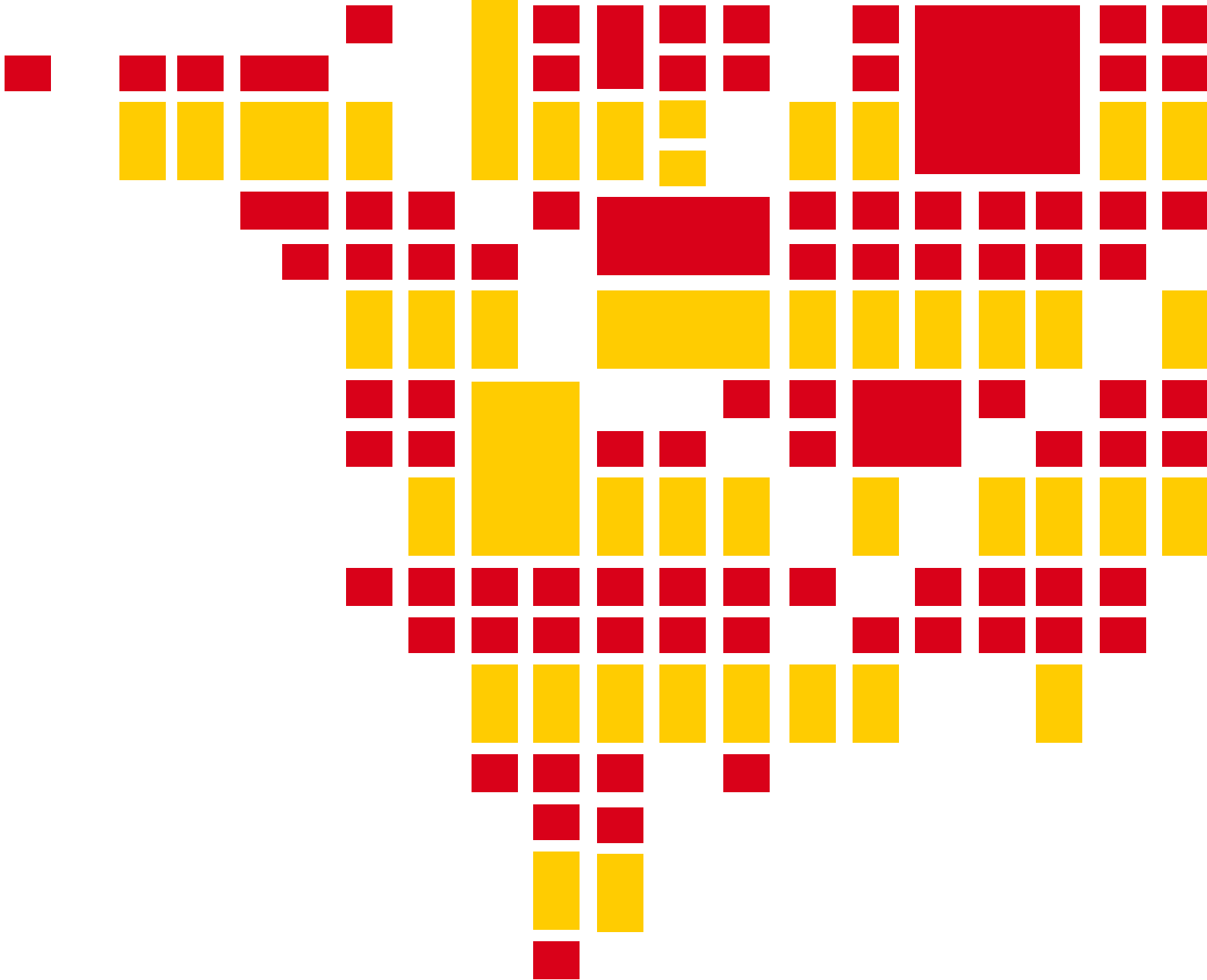


Sistematización y Memoria de los **Programas Conjuntos** del Fondo-ODM en **Panamá**





Sistematización y Memoria de los
Programas Conjuntos
del Fondo-ODM en **Panamá**

ACRÓNIMOS

AMPYME	Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
CCL	Comité de Cuenca Local
CIDER	Centro de Innovación y Demostración
DASIAM	Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
JAAR	Junta Administradora de Acueductos Rurales
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROSI	Programa de Seguridad Integral
REDNOMIPEM	Red Nacional de Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SMCC	Sistema de Monitoreo de Cambio Climático
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Organización de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
ONU-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal

SISTEMATIZACIÓN Y MEMORIA DE LOS PROGRAMAS CONJUNTOS

FONDO-ODM EN PANAMÁ

48 páginas

2013

Diseño y diagramación:


Miguel Nova

Fotografías:

Las fotografías incluidas en el documento fueron tomadas por diversos socios de los programas conjuntos Fondo-ODM en Panamá.



ÍNDICE



Introducción General	5
Introducción al Fondo-ODM	7
El Fondo en Panamá	9
Proceso de Sistematización de la Experiencia del Fondo-ODM en Panamá	15
Logros de Desarrollo Alcanzados	17
Resumen de logros de desarrollo principales	17
Ejes de Análisis de Experiencias Transversales	21
1. Fortalecimiento de capacidades	23
2. Generación de información y gestión de conocimiento sobre temas vinculados al desarrollo	29
3. Fortalecimiento del trabajo conjunto	35
4. Incidencia en políticas públicas	39
Aprendizajes y Recomendaciones en la Planificación e Implementación de los Programas Conjuntos	43
Conclusiones	47



INTRODUCCIÓN GENERAL

El Fondo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-España para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Fondo-ODM) fue una iniciativa ambiciosa con dos pilares principales, en resumen, (i) contribuir de manera significativa a la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y (ii) fortalecer la coherencia y efectividad del trabajo de desarrollo de las Naciones Unidas en los países seleccionados. En el caso de Panamá, la participación en este Fondo se realizó a través de cuatro programas conjuntos dentro de las ventanas temáticas del Fondo-ODM acerca de: (i) medio ambiente y cambio climático, (ii) gobernanza económica democrática¹, (iii) prevención de conflictos y construcción de paz, y (iv) desarrollo y sector privado. Específicamente estos programas conjuntos esperaban incidir directamente en los ODM 1, ODM 3 y ODM 7, y de manera indirecta en los demás objetivos.

Este documento resume algunos de los resultados de desarrollo más destacados en las contribuciones realizadas por estos programas conjuntos al logro de los ODMs en Panamá, y también los cuatro ejes de procesos transversales identificados por los equipos de programa que hicieron posible lograr estos resultados. Concretamente estos cuatro ejes son: Fortalecimiento de capacidades, Generación de información y gestión de conocimiento sobre temas vinculados al desarrollo, Fortalecimiento del trabajo conjunto, e Incidencia en políticas públicas. Esta memoria hace parte de un proceso de reconstrucción de la trayectoria de los Programas Conjuntos del Fondo-ODM en el país, y se espera que este análisis sirva como referencia para actores nacionales, Organismos y Agencias del SNU en los países, y otros organismos nacionales o internacionales que adelanten esfuerzos similares.



¹ Específicamente esta ventana se focaliza principalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua y la inclusión de las comunidades mismas en planes y políticas de agua.





INTRODUCCIÓN AL FONDO-ODM²

A finales del 2006 el gobierno de España y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmaron un acuerdo en el cual el gobierno Español destinaría al Sistema de Naciones Unidas (SNU) un monto inicial de 528 millones de dólares en los siguientes cuatro años con el fin de promover intervenciones de cooperación para: luchar contra la pobreza en sus múltiples dimensiones, contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y fortalecer el trabajo coordinado del sistema ONU en los países seleccionados. El Fondo también tiene como propósito impulsar el proceso de reforma de las Naciones Unidas, especialmente en relación con la ejecución de la iniciativa Unidos en la acción a nivel de país³. Este acuerdo llevó al establecimiento del Fondo PNUD-España para el Logro de los ODM (Fondo-ODM) en el primer trimestre del 2007. Bajo este contexto el Fondo-ODM financia programas conjuntos de los Equipos de País del SNU y de sus contrapartes nacionales que estén alienados en el Marco de Acciones de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (MANUD) y que respondan a las prioridades nacionales de desarrollo. Los 130 programas conjuntos financiados por el Fondo-ODM se ejecutan, o han sido ejecutados, en 50 países alrededor del mundo a través de ocho sectores o ventanas temáticas y apuntan a contribuir a la reducción de la pobreza, las desigualdades y a hacer que el logro de los ODMs sea una realidad para todos.

2 Para mayor información sobre el Fondo puede visitar: www.mdgfund.org.

3 El proceso de reforma surge del informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas titulado "Unidos en la acción" presentado al Secretario General de las Naciones Unidas en noviembre del 2006 que, entre otras cosas, "formula recomendaciones para superar la fragmentación del sistema de las naciones Unidas, a fin de que sus distintos organismos puedan funcionar como una sola entidad" http://www.un.org/spanish/events/panel/html/doc583_2.html



EL FONDO EN PANAMÁ

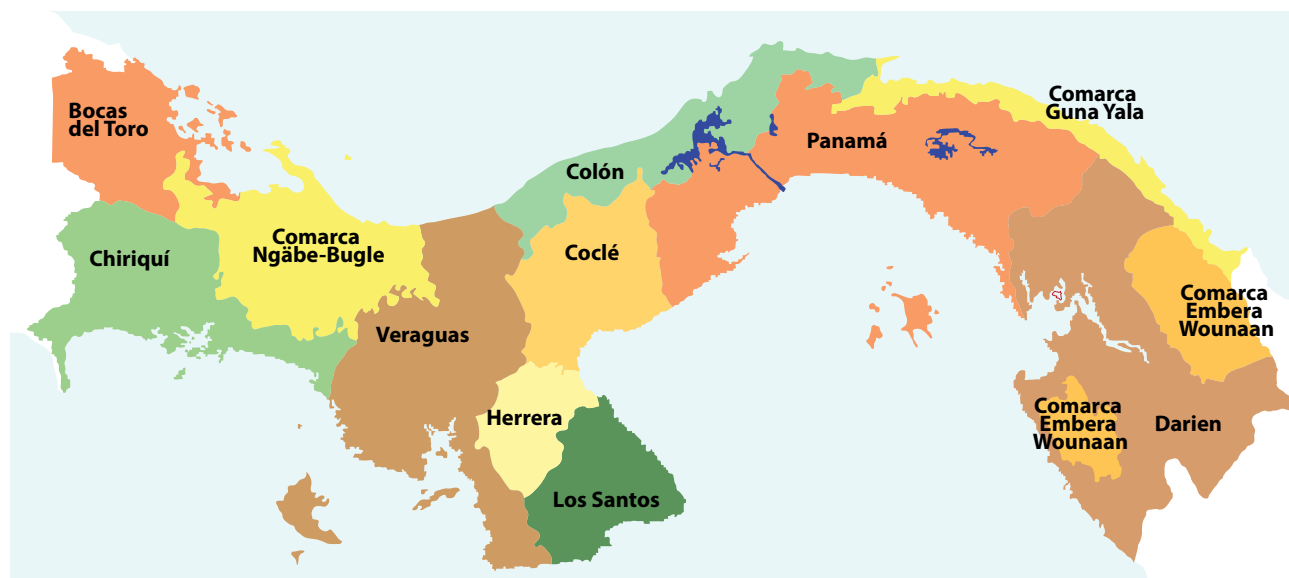
Todos los programas están enraizados en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y alineados con las prioridades nacionales de desarrollo enmarcadas en instrumentos como: Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013, Estrategia Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2010-2014, la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, el Sistema de Protección Social, el Plan Estratégico de Salud para 2009-2014, la Política Nacional de Cambio Climático, La Estrategia País de Seguridad Ciudadana 2011-2014, y el Plan Maestro de Turismo, entre otros.

En total doce (12) Organismos del SNU, de los cuales cinco (5) son agencias no-residentes⁵, y nueve (9) Instituciones gubernamentales y un organismo de la sociedad civil firmaron los cuatro documentos de programa en Panamá para un aporte global inicial de US\$20,5 millones, y un aporte final

desembolsado de unos US\$17,7 millones. Cada programa contaba con un periodo inicial de implementación de tres (3) años, con posibilidad a ser extendidos en tiempo pero sin recursos adicionales, opción eventualmente utilizada por todos los programas.

Adicionalmente es importante reconocer el involucramiento de decenas de otros socios que trabajaron de mano con los programas en la consecución de sus objetivos y metas, entre ellos: instituciones estatales a nivel nacional, regional, municipal y comarcal, organismos de la sociedad civil y grupos cívicos, la academia, el sector privado, organismos no gubernamentales, medios de comunicación social, e instancias religiosas.

En total los programas del Fondo-ODM trabajaron en seis (6) provincias: Chiriquí, Veraguas, Coclé, Herrera, Panamá y Darién;



4 Dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia fue el Programa de Seguridad Integral (PROSI) que tuvo la relación directa con el programa. Con la creación del Ministerio de Seguridad Pública mediante Ley No. 15 del 14 de abril de 2010, PROSI pasa a formar parte de esta nueva institución.

5 Las agencias no residentes que participaron en los programas conjuntos son: OIT, UNESCO, UNCTAD, ONUDI y OMT.

en tres (3) comarcas indígenas: Ngäbe-Bugle, Embera-Wounaan (Cémaco), y Guna de Wargandi, siete (7) distritos: La Pintada, Penonomé, Santa Fe, Barú, Las Minas, San Francisco y Soná; y 3 municipios: San Miguelito, Arraiján, y La Chorrera⁶.

El impacto en cada beneficiario, o socio en implementación como se utilizaba en algunos casos, fue de diferentes magnitudes dependiendo de los procesos desarrollados en

cada uno de los programas. Este apoyo directo oscilaba entre acciones puntuales e individuales, acompañamiento cercano por un periodo extendido, hasta actividades comunitarias que abarcaban las poblaciones y/o zonas enteras, etc. Tomando estas diferencias en cuenta, se estima que más de 55,000 ciudadanos fueron beneficiados directa o indirectamente por las distintas intervenciones⁷.

Ventana Temática Medio Ambiente y Cambio Climático	Ventana Temática Gobernanza Económica Democrática
<p><i>Incorporación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en el manejo de los recursos naturales en dos cuencas prioritarias de Panamá</i></p> <p>Agencias del SNU: FAO, PNUMA, PNUD, OPS Contrapartes: MEF, ANAM, MIDA, SINAPROC, MINSA</p> <p>Áreas intervenidas: cuencas del río Tabasará y del río Chucunaque</p>	<p><i>Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e indígenas excluidas</i></p> <p>Agencias del SNU: OPS, UNICEF, OIT Contrapartes: MEF, MINSA</p> <p>Áreas intervenidas: Comarca Ngäbe Bugle, Región Ño Kribo, Distritos de Kankintú y Kusapín</p>
Ventana Temática Prevención de Conflictos y Construcción de Paz	Ventana Temática Desarrollo y Sector Privado
<p><i>Mejorando la seguridad ciudadana en Panamá: Hacia la construcción social de una cultura de paz</i></p> <p>Agencias del SNU: PNUD, UNICEF, UNFPA, UNODC, UNESCO Contrapartes: MEF, PROSI</p> <p>Áreas intervenidas: provincia de Panamá, municipios de Arraiján, La Chorrera y San Miguelito</p>	<p><i>Red de oportunidades Empresariales para familias pobres</i></p> <p>Agencias del SNU: PNUD, FAO, OMT, ONUDI, UNCTAD Contrapartes: MEF, AMPYME, ATP, MIDA, MICI, REDNOMIPEM</p> <p>Áreas intervenidas: provincias de Chiriquí, Coclé, Veraguas y Herrera</p>

Específicamente las propuestas de los programas conjuntos, elaborados conjuntamente entre los socios nacionales y los Organismos del SNU en Panamá en el 2008, que fueron seleccionadas para ser financiadas por el Fondo-ODM correspondieron a las ventanas temáticas de: (1) medio ambiente y cambio climático, (2) gobernanza económica democrática⁸, (3) prevención de conflictos y construcción de paz, y (4) desarrollo y sector privado. A través de esta alianza entre el Gobierno Nacional y el Sistema de Naciones Unidas se esperaba generar capacidades en los beneficiarios y demás socios en la implementación para contribuir directa e indirectamente a la reducción de la pobreza, la creación de un entorno más seguro para el desarrollo del país, la mitigación de los efectos del cambio climático, el aumento en acceso seguro a agua potable y saneamiento básico en áreas de difícil acceso y otras mejoras en la calidad de vida de la población.

El programa conjunto *Incorporación de Medidas de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo de los Recursos Naturales en Dos Cuencas Prioritarias de Panamá*, también conocido como el “Programa Conjunto Cambio Climático”, inició su implementación a mediados del 2008 con el objetivo general de “incrementar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para contribuir a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental” en las cuencas del río Tabasará y

río Chucunaque. Los resultados esperados de este programa se dividieron en tres grandes líneas:

- (i) Establecer una estrategia de gestión integrada para la adaptación y mitigación y un sistema piloto de monitoreo climático que integra la problemática de adaptación y mitigación de cambio climático a las decisiones de desarrollo a nivel nacional;
- (ii) Lograr una mejor gestión local de los recursos suelo y del agua, aumentar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático; e
- (iii) Incrementar el acceso a financiamiento para apoyar acciones de manejo sostenible de los recursos suelo y agua⁹, conducentes a la adaptación y mitigación del cambio climático.

A finales del 2009 se identificó la necesidad de reformular algunos elementos del programa conjunto para ajustarlo mejor a la coyuntura del país en ese entonces. Entre otras cosas esta reformulación significó una mejora en la estructura de gobernanza del programa, sobre todo a nivel local debido a que no existía un marco normativo y financiero para un esquema de pago por servicios ambientales y mecanismos de desarrollo limpios que pudiese sostener el financiamiento de estas alternativas para la mitigación del cambio climático.

6 Las divisiones por provincia, comarca, distrito y/o municipio corresponden a las diferencias en la manera en que la cobertura geográfica fue reflejada por los mismos programas conjuntos.

7 Dada la falta de una definición única establecida por el Secretariado Fondo-ODM sobre los criterios de quien se considera un beneficiario/a, este número refleja una aproximación al número de beneficiarios reflejados por cada uno de los programas en los informes de seguimiento.



En ese sentido, se hizo una reorientación principalmente del Resultado 3 para crear espacios de diálogo sobre estos temas entre diversos actores, lo cual proporcionó aportes para hacer sinergias y conexiones con otras iniciativas. Adicionalmente, se priorizó la puesta en marcha de una estrategia de comunicación social, buscando mecanismos adecuados para llevar el mensaje de cambio climático en territorios multiculturales.

El programa conjunto relativo a la ventana de gobernanza económica democrática *Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e indígenas excluidas* comenzó a mediados del 2009 en los distritos de Kankintú y Kusapín de la región Ño Kribu, perteneciente a la Comarca Ngäbe-Bugle. El objetivo general del “Programa Conjunto Gobernanza” era “Contribuir a la prioridad nacional de asegurar el acceso y la provisión de servicios eficientes de agua y saneamiento a las poblaciones más excluidas de la Comarca Ngäble Bugle” a través del logro de los siguientes dos resultados:

- (i) Mejorar aspectos de la salud de las comunidades intervenidas mediante el empoderamiento de la

población beneficiaria para lograr ampliar la cobertura y el acceso a servicios de agua y saneamiento y

- (ii) Fortalecer la sostenibilidad del recurso hídrico mediante acciones locales e institucionales.

Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la construcción Social de una Cultura de Paz, mejor conocido como “Ventana de Paz”; empezó su implementación en septiembre del 2009 con el objetivo de lograr una mayor capacidad instalada en Panamá para la consolidación, en el largo plazo, de estrategias, políticas e iniciativas integrales de prevención de la violencia y el delito, así como el rediseño institucional que mejore la intervención y abordaje nacional y local. Así mismo, el propósito incluía generar mejores respuestas frente a la problemática de inseguridad, de los altos niveles de violencia, incrementando una mayor participación de múltiples actores y la apuesta de alianzas estratégicas como instituciones gubernamentales, sociedad civil, medios de comunicación social y sector privado, agencias del SNU y otras agencias de la cooperación internacional. De esta manera se buscaba profundizar y fortalecer el debate nacional sobre temas de seguridad y justicia con un enfoque integrado basado en los

8 Específicamente esta ventana se focaliza principalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua y la inclusión de las comunidades mismas en planes y políticas de agua.

9 El enfoque a cuencas hidrográficas cuenta con dos puntos principales: recursos suelo y agua que se encuentra dentro de la cuenca, y una extensión a todo el territorio de esa cuenca.



derechos humanos con perspectiva de género, promoviendo espacios de diálogo, iniciativas de abordaje y prevención y un mayor conocimiento e información sobre esta temática, que permitan crear una visión integral de la problemática y abordarla con datos comparados, analizados y presentados. Con el fin de alcanzar lo anteriormente expuesto, el programa se dispuso a lograr lo siguiente:

- (i) Crear y fortalecer un mecanismo nacional de análisis de la situación de violencia en su función de observación, producción y difusión de conocimiento y elaboración de recomendaciones;
- (ii) Fortalecer las capacidades institucionales para lograr una gestión integral de la seguridad ciudadana basada en el enfoque de género y los derechos humanos; y
- (iii) Promover iniciativas de prevención social de violencia juvenil y violencia contra las mujeres.

A finales del 2009 el programa conjunto vinculado a la ventana de Desarrollo y sector privado, **Red de Oportunidades Empresariales para Familias Pobres**, empezó sus actividades encaminadas a reducir los niveles de pobreza, en especial en las zonas rurales, apoyando a la población necesitada a iniciar nuevos micro emprendimientos sostenibles con énfasis en el sector turístico y agropecuario. Primero se concentró en la organización y la estructura técnica y de gobernanza del programa, y durante el 2010 se comenzó plenamente a ejecutar las actividades e iniciativas planificadas. Dentro del macro objetivo del programa se esperaba alcanzar los siguientes resultados:

- (i) Volver los procesos locales de micro emprendimiento más eficientes y eficaces, basados en la participación conjunta del sector privado y el sector público;
- (ii) Mejorar el acceso a los recursos productivos y servicios de apoyo de calidad a los microemprendedores;

- (iii) Reducir los riesgos y costos inherentes en las actividades de micro-finanzas; y
- (iv) Fortalecer las capacidades de la población objetivo para que pueda identificar y desarrollar microemprendimientos sostenibles con el fin de mejorar su condición de vida.

Siguiendo los requisitos establecidos por el Fondo-ODM luego de poco más de un año y medio de implementación el programa conjunto pasó por un proceso de evaluación de medio término en febrero del 2012. En base de las recomendaciones propuestas en su informe final, se hizo una reformulación del diseño del programa con el fin de focalizar y coordinar mejor las iniciativas propuestas durante la última fase de implementación. Específicamente, esta reformulación centró las actividades en dos componentes centrales:

- (1) Desarrollo de la economía local en las áreas de intervención (reducida en su tamaño, con el fin de enfocar eficazmente la acción del PC, reduciendo la dispersión), identificando el sector del turismo rural como eje alrededor del cual todas las actividades productivas y de servicios relacionadas, se despliegan en forma sinérgica con un positivo impacto en la lucha a la pobreza en el campo
- (2) Desarrollo de microempresas a través de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento; y el diseño y elaboración de instrumentos permanentes de innovación y demostración de productos y procesos, en el medio rural.

Adicionalmente, con la reformulación se implementó una focalización geográfica y reducción de áreas de intervención de lo originalmente contemplado en el documento marco.

Entidades que firmaron los documentos marco de los cuatro programas conjuntos
Organismos del Sistema ONU

1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)
3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
4. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
5. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
6. Organización Internacional de Trabajo (OIT)
7. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
8. Organización de las Naciones Unidas para la Lucha Contra las Drogas y el Delito (UNODC)
9. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura (UNESCO)
10. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
11. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
12. Organización Mundial del Turismo (OMT)

Instituciones del Gobierno de Panamá

1. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
2. Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
3. Ministerio de Salud (MINSAL)
4. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)
5. Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)
6. Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB)⁴
7. Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (AMPYME)
8. Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)
9. Autoridad de Turismo Panamá (ATP)

Organizaciones de la Sociedad Civil

1. Red Nacional de Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa (REDNOMIPEM)





PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL FONDO-ODM EN PANAMÁ



Gestionar correctamente el conocimiento implica una identificación cuidadosa de cuál es el conocimiento más valioso y cuál es la técnica más idónea para extraerlo en función, entre otros factores, del receptor último del producto. El objetivo principal de este documento es identificar los componentes, procesos y estrategias que perfilaron la evolución de los Programas Conjuntos del Fondo-ODM en Panamá. Para esto, resultaba imperativo seleccionar una metodología que lograra extraer las claves y los aprendizajes comunes generados a partir de la experiencia práctica individual, considerando como insumo principal las vivencias de cada persona, así como sus creencias, perspectiva, valores e instinto, basado en lo que ha funcionado y lo que no.

Este informe hace parte de un proceso de reconstrucción de la trayectoria de los Programas Conjuntos del F-ODM en el país, el cual se basó en una revisión bibliográfica, en consultas con los equipos de los programas, y en un taller metodológico de reflexión colectiva con los principales protagonistas de cada programa. Se espera que este análisis sirva como referencia para actores nacionales, Organismos y Agencias del SNU en los países, y otros organismos nacionales o internacionales que adelanten esfuerzos similares.

ODM



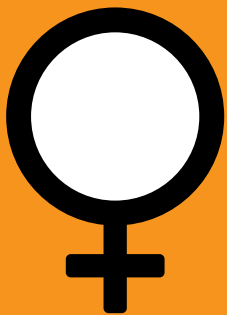
1

**ERRADICAR LA POBREZA
EXTREMA Y EL HAMBRE**



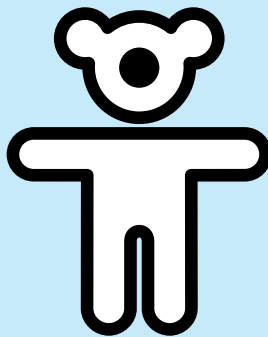
2

**LOGRAR LA ENSEÑANZA
PRIMARIA UNIVERSAL**



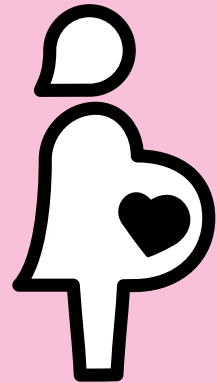
3

**PROMOVER LA IGUALDAD
ENTRE LOS GÉNEROS Y LA
AUTONOMÍA DE LA MUJER**



4

**REDUCIR LA
MORTALIDAD INFANTIL**



5

**MEJORAR LA SALUD
MATERNA**



6

**COMBATIR EL VIH/SIDA,
EL PALUDISMO Y OTRAS
ENFERMEDADES**



7

**GARANTIZAR LA
SOSTENIBILIDAD DEL
MEDIO AMBIENTE**



8

**FOMENTAR UNA
ASOCIACIÓN MUNDIAL
PARA EL DESARROLLO**

LOGROS DE DESARROLLO ALCANZADOS

Específicamente, los programas conjuntos Fondo-ODM en Panamá esperaban incidir directamente en los ODM 1, ODM 3 y el ODM 7, y de manera indirecta en los demás objetivos. Adicionalmente, en el caso de Ventana de Paz, el programa contribuyó a sentar las bases para crear un entorno seguro que facilitara el desarrollo de la ciudadanía, bajo el precepto que un entorno favorable es una condición crucial para el desarrollo de un país y por ende para el alcance de los ODM¹⁰.

Como se mencionó anteriormente, un resumen detallado del impacto de los programas conjuntos en el logro de cada uno de los ODMs escapa el alcance de este documento, puesto que su enfoque yace tanto en los procesos intrínsecos a la evolución de los programas como en los resultados mismos. No obstante, dado el rol central de los ODMs en estos programas, a continuación se presenta un resumen de las contribuciones que esta serie de programas ha tenido frente a estos objetivos de desarrollo en Panamá, los cuales constituyen un hilo conductor y base común que une a los demás ejes de análisis que se detallan a continuación. Los aportes realizados al alcance de los ODM dentro del marco de los programas del Fondo son los productos y resultados centrales de los procesos presentados en la siguiente sección.

Resumen de logros de desarrollo principales:

- Capacitaciones y acompañamientos ofrecidos dentro del marco de los programas Fondo-ODM han brindado a los beneficiarios técnicas y destrezas que les han permitido incursionar activamente en el mercado local. El apoyo en la creación de estructuras organizativas y asociativas en comunidades rurales ha servido para aumentar la ventaja comparativa y competitiva de esos grupos en el mercado. En otros casos se ha apoyado la formalización de negocios y se ha acompañado el proceso del aviso de operaciones. Estas capacitaciones y acompañamiento técnico a diferentes proyectos y actividades productivas han facilitado el acceso a los mercados y por ende, han representado fuentes de ingreso adicionales para las familias involucradas en los programas.
- Con el Programa Conjunto de Sector Privado se contribuyó a invertir la tendencia del estatus quo socio-económico del entorno rural ofreciendo una alternativa al gradual proceso de abandono del campo, fortaleciendo las capacidades técnicas y empresariales de familias pobres en el sector artesanal, turístico y agrícola, vinculando los primeros dos sectores (artesanía y turismo) a una estrategia de desarrollo económico local basada sobre el turismo rural capaz de valorizar el entorno natural paisajístico, el folklore, la cultura y la tradición de la producción artesanal. Igualmente los pequeños productores identifican nuevos escenarios para su actividad agrícola, vinculándose a la dinámica comercial



¹⁰ “El desarrollo humano se basa en la ampliación de las opciones de vida y la libertad efectiva de las personas, independientemente de sus circunstancias. Por ello, la seguridad ciudadana es un componente consustancial a toda estrategia de desarrollo,” Rebeca Grynspan, Administradora Auxiliar, Directora Regional, Dirección Regional para América Latina y el Caribe PNUD en la presentación del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

con actores del sector privado presentes en el territorio, con perspectivas de mediano y largo plazo. Este proceso ha involucrado directamente a las autoridades locales y las instituciones nacionales descentralizadas.

- El aumento de mano de obra capacitada establecida en las comunidades ha abaratado los costos de construcción de obras, resultado en una mejora en las economías comunitarias, que beneficia tanto a empresas privadas de la región como la comunidad en general.
- Se han logrado contribuciones directas e indirectas para fortalecer la igualdad de género, y por ende la inclusión de las perspectivas, opiniones y consideraciones especiales de las mujeres en temas de desarrollo. Se pudo fortalecer redes e instituciones nacionales y locales con actuación en temas de género en general, y específicamente para mejorar la atención en temas de violencia contra la mujer. Capacitaciones para hombres y mujeres fueron realizadas sobre temas de sensibilización de género.

En otros casos se trabajó directamente con mujeres, de manera individual o en grupo, para sensibilizarlas sobre sus derechos y empoderarlas en sus comunidades. En ese sentido es importante notar que las mejoras en autoestima, producto del empoderamiento, ha resultado en un aumento de la participación y liderazgo de las mujeres en algunas de las comunidades intervenidas por los programas. También se destaca el trabajo con mujeres en la elaboración de planes de negocios que toman en cuenta diferencias de género. En varios casos, los micro emprendimientos que fueron desarrollados

por las beneficiarias resultaron en contribuciones directas al aumento de ingresos en hogares rurales.

- Logros vinculados a temas de salud en general han sido más notables en las áreas rurales e indígenas atendidas principalmente por los programas de Cambio Climático y Gobernanza. Según el último *Atlas de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio para Panamá*¹¹, la provincia del Darién y las tres Comarcas se encuentran en el rango más bajo de desarrollo, y cuentan con las tasas menos favorables de mortalidad infantil y materna¹².

La educación en materias de salud, saneamiento, empoderamiento de las mujeres y los seminarios sobre el cuidado de los niños y niñas, en adición a la construcción y puesta en marcha de sistemas de agua potable y saneamiento básico han sido resultados importantes del Programa Conjunto Gobernanza. Uno de los beneficios principales de este programa en materias de salud ha sido la reducción significativa de casos de diarrea, históricamente conocido como una causa de muerte frecuente, particularmente en niños y niñas, en las comunidades.

Adicionalmente se ha observado mejoras importantes en los hábitos de higiene como, por ejemplo, mejoras prácticas en el lavado de manos y en el almacenamiento de agua y también mejoras en la limpieza comunitaria no exclusivamente ligado al agua. También se pueden detectar logros colaterales en proyectos de nutrición y seguridad alimentaria con las escuelas en algunas comunidades.

Con el Programa Conjunto Cambio Climático, las mejoras en las condiciones de higiene y salud gracias a iniciativas como la instalación de estufas ecológicas; la autogestión del Ecoclub en Cerro Papayo para un proyecto de letrización comunitaria; y un aumento en la diversidad de cultivos de la finca mejorada en la cuenca del Tabasará, que hizo que la gente local viera la opción de cultivar y consumir legumbres y otros productos frescos como pescado; y otros proyectos relacionados directamente con desechos sólidos y la separación de basuras han tenido impactos positivos en las comunidades intervenidas.

- Se construyó un modelo de finca que aplicaba mejoras en los sistemas de siembra y cultivo utilizados por pequeños productores de subsistencia que tomaba en cuenta medidas de adaptación y mitigación a los cambios climáticos, lo cual contribuye a aumentar la seguridad alimentaria de las familias y comunidades beneficiadas.
- Se consolidó un modelo del Sistema de Monitoreo Piloto para las cuencas del río Tabasará y del Chucunaque integrado por los siguientes componentes: Sistema de Monitoreo de Cambio Climático (SMCC), integrado a la Red Hidrometeorológica Nacional operada por la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA); el Sistema de Alerta Temprana (SAT), coordinado conjuntamente por el Centro de Operaciones de Emergencias de SINAPROC y la Oficina de Análisis, Vigilancia y Pronóstico Meteorológico de la Gerencia de Hidrometeorología de

Socias del Programa Conjunto Gobernanza comentan que antes las mujeres jugaban un rol mucho más pasivo en la toma de decisiones comunitarias. Gracias a las capacitaciones realizadas sobre derechos de la mujer y su participación activa en la realización de las iniciativas programadas, las mujeres en las zonas de intervención del programa conjunto cuentan que han aprendido que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres, y que ahora se sienten capaces de liderar y participar plenamente en la toma de decisiones que les afecta directamente.

“El rol de la mujer ha cambiado con este programa. Antes las mujeres no decidían y ahora deciden. Han recibido capacitaciones y han aprendido mucho. Muchas comunidades admiran este programa.”

Elena Becker, Cacique Local de Kankintú, Comarca Ngäbe-Bugle, Programa Conjunto Gobernanza

11 Atlas de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio, Panamá 2012. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. http://media.gestorsutil.com/PNUD_web/363/centro_informacion_documentos/docs/0389586001298305863.pdf

12 Este dato toma en consideración las mejoras en los sistemas epidemiológicos y los registros de los centros salud.

13 Con relación al manejo de las aguas residuales lo primero que se hizo fue una validación de un prototipo de fosas sépticas con filtro de arena, cuya construcción permitió realizar de forma guiada y supervisada su aceptación cultural. Una vez aceptadas se planificó la construcción de los sistemas en dos comunidades con cobertura al 100%.

*“Antes yo salía a quemar el monte para tener un poco de grano, ahora protejo las fuentes de vida.”
“Si yo quiero a mi vida, debo de proteger la vida de los montes y los bosques, que me dan vida a mí.”*

Félix Salinas, Agricultor, cuenca del río Tabasará, Programa Conjunto Cambio Climático

ETESA, que cuentan con los planes de manejo de riesgo locales; y, el Sistema de Información Geográfica (SIG), integrado a la base de datos manejada por la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental de la ANAM (DASIAM) y las capacidades instaladas en SIG en las instituciones nacionales participantes del Programa Conjunto Cambio Climático.

- Se utilizaron principios de desarrollo sostenible para definición de estrategias regionales con el fin de sensibilizar sobre la importancia de cuidar el medio ambiente y cómo reaccionar a variaciones climáticas. Por ejemplo, costumbres tradicionales como la tala y quema fueron sustituidas por técnicas de mayor eficiencia y sostenibilidad ambiental en la producción agrícola.
- Con el apoyo directo de las mismas comunidades, la construcción de acueductos y fosas sépticas en comunidades de los distritos de Kankintú y Kusapín ha contribuido directamente al acceso sostenido a agua potable y a servicios de saneamiento básico con un avance tecnológico¹³. Adicionalmente, para garantizar la sostenibilidad de esta infraestructura, las comunidades se han organizado para controlar la contaminación del agua y mantener las casas, barriadas, y comunidades dentro del concepto de ambientes saludables. Además, mejoras en el concepto de ambientes saludables han generado efectos indirectos positivos en el control de vectores en las comunidades. También se ha sensibilizado a las comunidades sobre la importancia de un uso racional del agua.
- La creación y/o actualización de Planes de Seguridad de Agua en zonas de intervención ha contribuido a garantizar

la sostenibilidad de agua potable de manera continua; y también a proteger el medio ambiente de las áreas y mejorar la capacidad de las comunidades a mitigar los efectos del cambio climático.

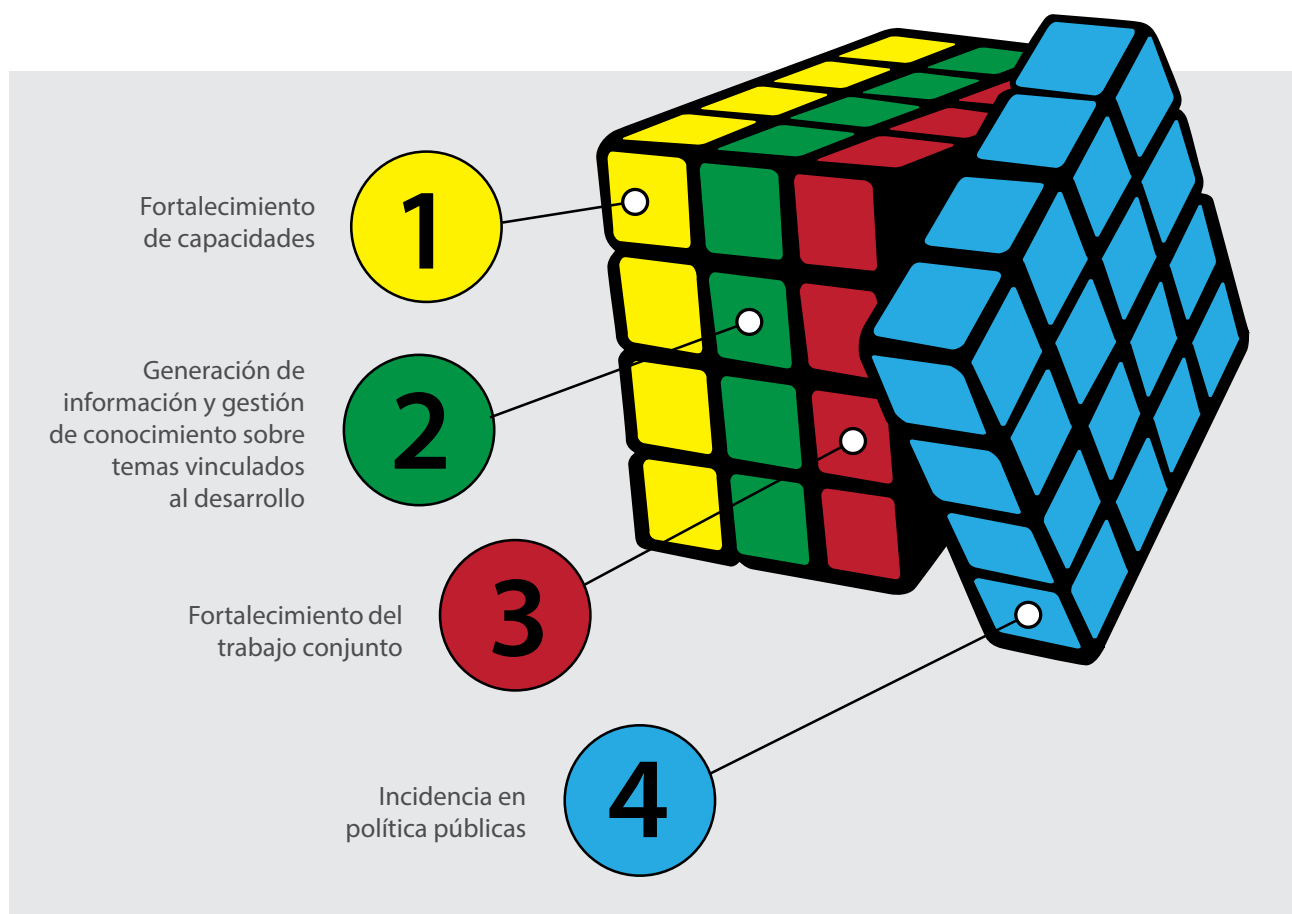
- El Programa Conjunto Ventana de Paz ha fortalecido el desarrollo de capacidades y articulación interinstitucional continúa, tanto en los productos del programa que generan conocimiento como en las acciones concretas de desarrollo de capacidades y prevención social de la violencia. Las acciones de formación tanto a nivel nacional como local han contribuido enormemente a la reflexión conjunta sobre la seguridad ciudadana, los enfoques, alcances y abordaje de la misma. El PC Ventana de Paz ha logrado integrar un modelo de seguridad ciudadana a nivel local que se pueda consolidar, sostener y replicar en otros municipios relevantes que requieran intervenciones para manejar la violencia y la inseguridad ciudadana. Se ha generado a través de los Consejos Municipales el respaldo institucional a los mecanismos de seguridad ciudadana “comité” para que estén conformados legalmente con sus integrantes; lo que mejora la comunicación entre los Municipios, la sociedad civil y el sector privado. Se ha desarrollado un proceso de diálogo participativo entre los distintos actores locales, en la construcción de los planes locales de seguridad ciudadana.
- Ventana de Paz también ha propiciado la formación de “Redes Juveniles Por la Paz” lo cual es una estrategia con miras a fortalecer grupos de jóvenes trabajando en distintas comunidades de los municipios de intervención con capacidades para difundir información, establecer diálogos pacíficos entre comunidades, establecer alianzas intergeneracionales y de promover y defender los derechos de las y los jóvenes a vivir en un ambiente de paz. Esto permita a las y los jóvenes contar con aliados estratégicos y actores claves que apoyen la continuidad de las acciones que se han emprendido en este proceso; se han capacitado a las y los jóvenes para la incidencia política a nivel comunitario, en relación a la seguridad ciudadana y derechos de las y los jóvenes, también en materias sensitivas vinculadas a la seguridad humana, seguridad ciudadana, participación juvenil y género. Se han desarrollado una serie de acciones que han visibilizado a la juventud en un contexto positivo y se ha empoderado a las Redes de jóvenes como un actor estratégico de los municipios.





EJES DE ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS TRANSVERSALES

Como se mencionó en la sección de Resultados de Desarrollo, los cuatro ejes transversales identificados por los programas conjuntos tuvieron como meta central contribuir al logro de los ODMs en el país. Es decir, describen los procesos globales más influyentes e importantes para el logro de los objetivos y resultados esperados de y alcanzados por los programas conjuntos.





1.

Fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades en varios niveles, sectores y áreas temáticas fue un elemento central de los programas conjuntos del Fondo-ODM en Panamá. En algunos casos el fortalecimiento se centraba en una mejora en destrezas técnicas o en un aumento de conocimiento sobre un tema en particular. En otros casos se definía por una mejora en procesos de gestión, administración y operación de instituciones y organizaciones de diferentes índoles. Dadas esas diferencias, se dividió este eje en dos sub-categorías:

(i) Aumento en conocimiento técnico

La introducción de nuevos mecanismos técnicos, comerciales y de gestión en el entorno rural fue clave tanto para beneficiarios cuyo sustento depende de sistemas de subsistencia (negocios pequeños o informales), como para otros empresarios y organizaciones, pues contribuyó a mejorar la calidad y productividad de sus negocios; un ejemplo de esto fueron los sectores de artesanía, turismo y agricultura. En el caso de estos sectores, se procedió a brindar asistencia técnica puntual a los grupos de beneficiarios a través de talleres cortos y/o de un acompañamiento a lo largo de varios meses. Se hizo entrega de recursos productivos a una cantidad importante de beneficiarios, en forma de equipos y herramientas, después de haber pasado por un proceso de capacitación y acompañamiento con resultados tangibles; en otros casos se apuntó a la transferencia de tecnologías y procesos de innovación. De manera paralela se trabajó con los gobiernos locales para establecer mesas temáticas y consejos de desarrollo territorial como espacios de diálogos y acuerdos, fortaleciendo las capacidades de planificación y desarrollo local, para para llegar a acuerdos y definir acciones sobre la visión de desarrollo que vinculara los diferentes sectores con el turismo rural y definir acciones que articularan y potenciaran los sectores productivos con el Turismo como eje conductor del desarrollo.

Como resultado de este aumento de conocimiento técnico y de gestión de los beneficiarios directos, junto con las sinergias generadas gracias al establecimiento de las mesas y comités, se logró sentar las bases para establecer una eventual sostenibilidad de los empresarios y sus micro y pequeñas empresas en las zonas de intervención y promover un entorno más favorable para la réplica y el escalamiento de nuevos emprendimientos. Adicionalmente, estas acciones apuntan a una mejora en la relación de los productos y servicios prestados con el mercado objetivo, y a un incremento en los esfuerzos para consolidar el nexo entre las prioridades nacionales y locales en el marco de la descentralización de competencias.

Reflexiones sobre las artesanías de fibra de bellota

A través del Programa Conjunto Sector Privado se ha fortalecido un grupo de artesanos y emprendedores de la comunidad de Machuca que elaboran el sombrero tradicional panameño, que se han asociado con el objetivo de mejorar su negocio de manera colectiva. Al iniciar, algunas de las principales dificultades a la que se enfrentaban estos proveedores incluían aspectos como: la calidad y procesamiento de la materia prima, la forma adecuada de elaborar el producto, el cálculo de costos, precio de venta y tiempos de entrega, el acceso a mercados de precio justo y su capacidad para incorporarse a mercados de escala. Con el acompañamiento del programa conjunto se fortaleció al grupo en diferentes ámbitos que contribuyeron a la mejora de su negocio. Talleres de procesamiento de materia prima; manejo de tintes para fibras; innovación y diseño de productos; estimación de costos, precio de venta y tiempo de entrega; aptitud para vender y construcción de planes de negocio prepararon a estos empresarios para mejorar su vinculación con los mercados existentes y entrar en nuevos mercados. Como resultado de este proceso, los ingresos de este grupo de beneficiarios han aumentado cerca de un 500% por mes.



Con el sector público se logró ampliar el conocimiento técnico de los funcionarios para que tuvieran una visión más integral en temas de desarrollo. En el caso de la construcción de acueductos en áreas remotas del país esto implicaba capacitaciones con los técnicos del Ministerio de Salud (MINSa) para que entendieran el vínculo entre el elemento social y comunitario en la construcción y mantenimiento de acueductos. Antes de las intervenciones del programa conjunto, las instancias locales para el cuidado de los acueductos no eran operativas y las comunidades asumían que MINSa tenía la responsabilidad exclusiva del tema. Gracias al trabajo del programa conjunto los técnicos de Salud ahora entienden el rol y las responsabilidades de estas instancias, principalmente las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAARs) o los equipos PSA, y las ayuda a que auto-gestionan sus propias reuniones para solucionar problemas y no tener que depender siempre del Ministerio. Otro ejemplo del desarrollo de una visión integral se generó entorno a la sensibilización al cambio climático. El fortalecimiento del Programa Conjunto Cambio Climático permitió establecer un nuevo modelo de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) comunitario, y todo que eso conlleva. Luego del proceso de capacitación y sensibilización en temas de preparación, comunicación y reconstrucción, entre otros, tanto los miembros de la comunidad como los técnicos institucionales de la zona pueden analizar los datos del SAT con mayor precisión para tomar decisiones acertadas.

Por otra parte, a través de acuerdos firmados entre la Universidad Tecnológica de Panamá y el PNUMA se impartieron cursos en

Sistemas de Información Geográfica (SIG) para representantes de las instituciones nacionales a nivel regional y se compraron las licencias del software y equipos para facilitar el acceso a los beneficiarios del Programa Conjunto Cambio Climático.

Dentro del marco de estos programas también fue posible mejorar el conocimiento en el manejo de estadísticas y sistemas estadísticos a través de talleres de capacitación y la inclusión de centros académicos en la formación de funcionarios. Por ejemplo, en el caso del Programa Conjunto Ventana de Paz se identificó el estado de situación en materia de recolección, procesamiento y análisis de información estadística sobre seguridad ciudadana, a través de la construcción de un diagnóstico situacional tomando en consideración el área sustantiva y administrativa de las instancias municipales, identificando el flujo de proceso en torno a la captación y procesamiento de la información estadística en cada uno de los corregimientos a fin de homogenizar el proceso. Se capacitaron a funcionarios locales, en herramientas como el Excel en alianza con los centros universitarios y además del llenado de registro y homologación de las fichas de registros.

Adicionalmente, Ventana de Paz ha contribuido al fortalecimiento de conocimiento de seguridad ciudadana como un concepto integral. El proceso de conceptualización y trabajo con el programa conjunto ha cambiado el debate sobre el tema a nivel nacional y ha contribuido a una mejor comprensión de seguridad ciudadana, incidiendo en la manera en que se analiza y se reporta en los medios.

(ii) Mejoramiento de capacidades a nivel nacional, regional y local

Los programas conjuntos tuvieron un impacto muy significativo en el fortalecimiento de la gobernanza regional, distrital, municipal, tradicional y comunitaria. Por ejemplo en el caso del Programa Conjunto Gobernanza, el Ministerio de Salud considera que el “modelo de Gobernanza”, entendido como el proceso de fortalecimiento de capacidades en varios niveles y sectores, ha sido una de las claves de éxito de la iniciativa. Esta convergencia de actores de diversos sectores como salud, educación, medio ambiente, recursos naturales, y seguridad alimentaria, entre otros hace que todos los actores que participan en los procesos iniciados con el programa entienden cada pieza del rompecabezas y no solamente lo que les corresponde directamente. No solo genera una mejora en las capacidades técnicas y de coordinación de los actores, pero también en la calidad de relaciones interpersonales y confianza entre sectores. Uno de los pasos más importantes para la consolidación de este proceso fue la creación de los Comités de Coordinación Local y Regional, que llevó a la convergencia de actores y una simultaneidad de acciones coordinadas y armonizadas todo apuntado a una misma comunidad o región para abordar diversos temas con el fin de mejorar su nivel de desarrollo y calidad de vida.

Otro elemento importante en el aumento de capacidades locales surge a través de un cambio importante en la manera en que las comunidades, en este caso las comunidades de los distritos de Kankintú y Kusapín, relacionan e interactúan con las empresas constructoras de los acueductos. Cuentan representantes de las comunidades que antes del programa conjunto las empresas entraban, construían las obras y se iban sin ninguna interacción de fondo con las comunidades mismas. Hoy en día, luego de

las capacitaciones técnicas impartidas por el programa y la participación de líderes locales en las Unidades de Coordinación las comunidades han reducido la dependencia ciega que tenían frente a las empresas, sintiéndose capaces para cuestionar la calidad del trabajo y exigir que se respeten sus derechos y que cumplan con lo detallado en los contratos. Se ha logrado desarrollar un mecanismo de auditoría social y comunitaria sobre temas técnicos de los sistemas de agua. El programa ha empoderado a las comunidades a tal punto que se ha logrado cruzar la barrera de una participación pasiva a una activa donde aportan directamente al logro de los resultados esperados.

Dentro de todos los programas, el trabajo con diferentes grupos de interés se ha traducido en una mejor organización y participación de las comunidades en iniciativas y decisiones que inciden favorablemente en sus condiciones de vida. Sobre todo en los niveles locales, este empoderamiento se materializó en instancias y agrupaciones locales fortalecidas y más activas; para llegar a ello, se realizaron capacitaciones, se crearon asociaciones y unidades y se establecieron sinergias entre diferentes grupos, en algunos casos mediante memorándums de entendimiento entre líderes tradicionales con el programa conjunto, como fue el caso de los Guna de Wargandi y los Embera Wounaan en el Programa Conjunto de Cambio Climático.

Adicionalmente, con el Programa Conjunto Cambio Climático se fortalecieron las capacidades de los beneficiarios de las siguientes maneras: i) Autoridades locales y tradicionales con mayores conocimientos sobre normas internas tradicionales y legislación comarcal (en el caso de las autoridades tradicionales),



y manejo de recursos naturales orientado a la mitigación y adaptación al cambio climático, ii) equipamiento de instituciones públicas y capacitación de sus funcionarios, con énfasis en el nivel local con equipo y software para un mejor desempeño de las funciones institucionales y la promoción de medidas para adaptación al cambio climático, y para el desarrollo del SMCC (incluido el SIG) y el SAT, iii) promotoras y promotores comunitarios y radiocomunicadores comunitarios para la sensibilización y el aumento del conocimiento de la población sobre temas relacionados con cambio climático, incluyendo normas y legislación existentes para mejorar la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales, iv) organizaciones locales y promotores comunitarios con capacidad para formular y perfiles de proyectos para la adaptación al cambio climático y ejecutarlos, v) modelos productivos para la mitigación y adaptación al cambio climático desarrollados por pequeños agricultores para conservar los recursos suelo y agua, mejorar la seguridad alimentaria (diversificación de la dieta, mayor disponibilidad de alimentos) y mejorar la economía familiar. vi) compilación y uso de conocimientos y prácticas tradicionales y locales para la gestión de los recursos naturales, la seguridad alimentaria, medidas de adaptación a la variabilidad climática, y para la educación y transmisión de conocimientos, valores y creencias. Permitted rescatar y valorizar saberes, así como prácticas tradicionales y locales.

Reflexiones sobre las Redes Juveniles de Ventana de Paz:

Las redes juveniles establecidas dentro del marco del programa conjunto se han convertido en espacios importante para jóvenes en los municipios. Miembros de estas redes comentan que en todas partes hay jóvenes que quieren luchar por la paz, y con las capacitaciones recibidas dentro del marco de Ventana de Paz se han llenado de entusiasmo porque han podido organizarse y contar con una visión conjunta sobre lo que esperan lograr y cambiar en sus comunidades. Esta organización también ha abierto puertas a otras instancias en los municipios dado que antes de las redes “los adultos nos veían como niños que solo querían jugar” y ahora participan activamente en diferentes espacios públicos para buscar soluciones a los problemas que los afectan directamente. Comenta Linoshka López, Presidenta de la Red de Jóvenes de La Chorrera, que la participación en las redes a ha ayudado a que la comunidad “cree en nosotros como jóvenes”. Adicionalmente, varios jóvenes de las redes también han participado en otros espacios del programa conjunto, por ejemplo en los diferentes diplomados de seguridad ciudadana, lo cual ha fortalecido su conocimiento técnico en el tema.

En el caso de las áreas intervenidas por Programa Conjunto Sector Privado, contar con mayor conocimiento y técnicas para apropiarse del modelo turístico ha fortalecido las organizaciones existentes, y ha abierto las puertas a la creación de nuevas organizaciones con personería jurídica. La identificación, de rutas turísticas en conjunto con ATP y en coherencia con el Plan Maestro del Turismo, y la elaboración de productos turísticos desarrollados con las comunidades involucradas y con operadores del sector privado, generó la necesidad, para los proveedores de los productos, de organizarse para poder incorporarse formalmente a las dinámicas de la economía local, además de poder recibir el apoyo del PC en cuanto a las facilidades turísticas.

Esto significó un proceso de formación de asociaciones de artesanos y emprendedores de servicios turísticos en el marco de la reglamentación prevista para la dirección de Desarrollo Rural del MIDA. En el caso de los artesanos se formó adicionalmente una asociación de segundo nivel (federación) que agrupa a todos aquellos involucrados en el programa conjunto.

La asistencia técnica para la elaboración de productos turísticos a los miembros de las comunidades ha fortalecido las capacidades de los socios del programa conjunto y actores de la mesa temática de turismo y artesanía. Por otra parte, las giras de validación de estos productos turísticos han permitido definir la oferta de estos productos logrando el compromiso de algunos operadores turísticos para la promoción de las rutas creadas con el programa conjunto en el ámbito de su oferta en el mercado nacional e internacional.

Este proceso también ha apoyado a los gobiernos e instituciones locales a analizar el valor del turismo rural como un elemento importante para traer recursos adicionales para las comunidades en las áreas de intervención. En algunos casos esto resultó en la inclusión de recursos para el tema de turismo rural en los presupuestos de los gobiernos locales (Alcaldía de la Pintada), de instituciones nacionales o de entidades académicas a nivel local (Universidad del Trabajo en Penonomé). En otros, asociaciones comunitarias creadas y empoderadas a través del programa conjunto, formadas por personas humildes y principalmente productores de bienes artesanales y servicios turísticos, con un enorme esfuerzo personal y familiar han aportado recursos propios para comprar terreno para la construcción de facilidades turísticas. Este último ejemplo refleja un cambio radical en positivo, de la cultura de las familias rurales, beneficiadas por el Programa Conjunto Sector Privado.

Además, el proceso de fortalecimiento organizacional dirigido a los grupos de pequeños productores ha potenciado su capacidad de gestión y de proyección comunitaria a nivel local, para interactuar con el sector público y privado presente en el territorio en la búsqueda de soluciones y generando nuevas alternativas para la comercialización de los productos de sus comunidades, estableciendo las bases para la formación y consolidación de alianzas estratégicas en el ámbito productivo, comercial y social.

Otro ejemplo es el diagnóstico, elaboración e implementación de la Estrategia de Intervención con la Policía Nacional para la



actuación en casos de la violencia de género, salud sexual y reproductiva, ITS, VIH y Sida y derechos humano del Programa Conjunto Ventana de Paz. Este proceso propició la incidencia en el Directorio, principal estructura de gobernanza de la institución, además de los respaldos institucionales a través de las directivas que sustentan el apoyo de las recomendaciones. Se puso en marcha cambios en la estructura institucional, capacitaron un equipo de formador de formadores a nivel nacional para la réplica de formaciones de los pares en todo el país, preparación de Módulos elaborados VIH o sida, ITS, SSRR y el de Doméstica y protocolos.

En todos los procesos identificados dentro del marco de los programas conjuntos, la facilitación de intercambio y desarrollo de alianzas entre comunidades, municipios, y otros grupos con intereses similares ha sido otro elemento crítico de éxito.

En términos institucionales, los procesos de fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel nacional como local, incluyeron una serie de capacitaciones, talleres, diplomados, seminarios, acompañamientos técnicos puntuales y adicionalmente, la dotación de equipos y sistemas de interpretación y análisis de información y estadísticas.



2.

Generación de información y gestión de conocimiento sobre temas vinculados al desarrollo

Con relación a este eje, es importante señalar que si bien cada programa o proyecto de desarrollo genera su propio universo de información, el énfasis puesto por el Fondo-ODM en la generación de información y estrategias para su gestión, divulgación y uso concreto por los socios y beneficiarios directos e indirectos, puede considerarse un elemento novedoso que amerita una mirada más profunda. Adicionalmente, como fue mencionado en la sección anterior, es fundamental entender la interrelación entre la generación y gestión de información sobre temas de desarrollo y la preparación, estabilidad y calidad del recurso humano en todos los niveles. Visto de esa manera, el proceso de reflexión constante sobre el conocimiento generado y la discusión colectiva en cuanto a su disseminación y uso es tan importante como la transferencia de conocimiento a través de los mecanismos estándares como pueden ser talleres, capacitaciones, y la elaboración de manuales y guías, entre otros.

Este círculo virtuoso entre conocimiento y capacidades se puede observar cuando se genera y presenta información para ubicar un tema en la agenda socio-política correspondiente, en el diagnóstico de un tema y el abordaje de la estrategia de intervención en el mismo, en la gestión y el análisis de información para el seguimiento de una gestión basada en resultados, dentro de la fase de compartir información, resultados encontrados, buenas prácticas y lecciones aprendidas, y durante la sensibilización de los actores relevantes. Por último, para generar mayor impacto en políticas de desarrollo, es fundamental ligar este proceso continuo al ciclo de programación y de las políticas públicas.

Este segundo eje de análisis puede dividirse en las siguientes sub-categorías:

(i) Difusión de información predeterminada por los Documentos de Programas a través de manuales, guías u otros mecanismos

El cómo divulgar y comunicar la información a los beneficiarios y socios durante la implementación de los programas fue clave en la ejecución de sus actividades. Por ejemplo, la validación de los documentos con las comunidades, a través de presentaciones y otros espacios locales fue crítica para que la información fuera recibida de manera positiva por los socios mismos. Otro mecanismo de divulgación utilizada fue la capacitación de líderes y otros promotores locales para que pudieran transmitir la información y el conocimiento a sus comunidades. Otra modalidad fue la adaptación de metodologías estándares y procesos específicos de algunas agencias a las particularidades de las comunidades o grupos de beneficiarios y talleres de sensibilización y de capacitación sobre la temática.

En otros casos se trabajó con los grupos existentes para que entendieran los procesos legales y las leyes y reglamentos existentes para exigir el cumplimiento de sus derechos. Por

ejemplo, en el caso del Programa Conjunto Cambio Climático se hizo un fuerte trabajo de sensibilización y difusión de legislación ambiental dirigido a autoridades locales y tradicionales. Esto permitió llevar la normativa a un lenguaje más sencillo y considerar las diferencias lingüísticas de las comunidades. Es importante resaltar que en algunos casos, fue la primera vez que se traducían los documentos en ngobere, guna y embera. Las leyes y las cartas orgánicas de las comarcas indígenas Guna, Embera y Ngäbe también fueron traducidas, por escrito y oralmente. En el caso de las leyes de la Comarca Guna de Wargandi era la primera vez que se contaba con versiones impresas para divulgación.

La traducción de material a lenguas autóctonas, incluyendo material radial, y el uso de métodos tradicionales, por ejemplo el uso del canto típico en el caso de los Guna de Wargandi, para la transmisión de conceptos sobre el cambio climático fue



instrumental en las comarcas intervenidas. Sobre todo a nivel local, las discusiones colectivas sobre la sensibilización a temas vinculados con la adaptación y mitigación al cambio climático y comunicación de información pertinente también tuvieron el resultado de contribuir al empoderamiento de las comunidades mismas, y sirvió para preservar elementos fundamentales de culturas originarias.

Con el Programa Conjunto Ventana de Paz se realizaron actividades de capacitación de grupos de jóvenes en pintura, grafitis, tecnologías de la información y la comunicación (TICS), producción radiofónica y teatro como herramientas para trabajar la prevención de violencia en alianza con la Secretaría Nacional

de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)-Infoplazas. Seguidamente las y los jóvenes generaron las redes de pares de intercambio de información. El programa también apoyó en la consolidación a través de formación sobre las temáticas, asesoría en la construcción del plan de trabajo. Las y los jóvenes participantes de las redes construyeron su propia imagen, (logos), lemas, visión y misión que los representaría como redes. También se contactaron a otros jóvenes con experiencia en otros procesos asociativos, lo que permitió que las y los jóvenes se conectaran a otros espacios juveniles existentes. Adicionalmente el programa contribuyó a la elaboración de protocolos de atención y manuales de la Policía Nacional y personal del sector judicial para el tratamiento de la violencia de género.

(ii) Transferencia de información y conocimiento específico a través de talleres, capacitaciones, diplomados, entre otros

Las consultas continuas y el flujo permanente de información entre los programas y los socios institucionales, académicos y de la sociedad civil para la definición de los talleres, diplomados y otros espacios de aprendizaje y debate fueron fundamentales para el éxito de los mismos. Si bien la temática general y los conceptos para estos espacios fueron establecidos dentro del marco de programa original, la adaptación de las iniciativas individuales a las audiencias específicas, a través de la participación de actores nacionales y locales desde la fase inicial de diseño, aumentaba el impacto en los beneficiarios y la sociedad en general. Se firmaron una serie de convenios con instituciones académicas participantes en los programas que aumentaba la sostenibilidad de las diferentes iniciativas a través de la creación de diplomados y otras actividades que dieran continuidad de la transferencia de conocimiento una vez terminada el programa conjunto en cuestión.

Los Diplomados de Seguridad Ciudadana desarrollados y realizados con el Programa Conjunto Ventana de Paz tuvieron entre sus objetivos convertirse en un espacio de conocimiento sobre la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos humanos y un enfoque de género. Igualmente, extendieron a los y las estudiantes conocimientos que les permitiesen reflexionar en el diseño de construcción de planes, políticas, y estrategias de abordaje de seguridad ciudadana. La clave de éxito de los diplomados fue la participación de las personas involucradas en los temas de seguridad ciudadana, ya sea desde las instituciones de gobiernos, municipios, sector privado, tomadores de decisión, sociedad civil, comunicadores sociales entre otros. Para lograr la sostenibilidad de estos espacios de aprendizaje e intercambio se realizaron memorándums de entendimiento, acuerdos, actas, y/o resoluciones que respaldaron la implementación y las réplicas de los diplomados.

Reflexiones de Ventana de Paz sobre el Observatorio de Seguridad Ciudadana:

El Observatorio de Seguridad Ciudadana en la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá es una experiencia exitosa basada en la relación público-privada con el apoyo de la cooperación internacional para aportar información a toda la población. El Observatorio se ha convertido en un referente nacional para los datos e información de seguridad ciudadana. Se han abierto espacios de diálogo y debate entre instituciones públicas, medios de comunicación, entidades académicas y la ciudadanía en general. Esta iniciativa ha contribuido a mejorar las capacidades técnicas de los responsables de recolectar información de las distintas instituciones de seguridad; así como, en el proceso de divulgación de estadísticas e incentivando al ciudadano a través de campañas de sensibilización a denunciar los hechos delictivos a las autoridades correspondientes. Igualmente ha propiciado un espacio de diálogo y debate entre las instituciones generadoras de información sobre la forma de registrar e interpretar los datos. Ha reunido un grupo de expertos nacionales a través del Consejo Asesor que han acompañado al observatorio durante su implementación

“En un clima de constante diálogo y participación ciudadana, el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, se encarga de analizar, producir conocimiento, promover la consolidación de estrategias y brindar recomendaciones de políticas en el tema de seguridad” – Federico Humbert Arias, Presidente de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (periodo abril 2011-abril 2012)

Con el Programa Conjunto Cambio Climático se realizó un trabajo muy valioso con los promotores y radio-comunicadores comunitarios. A través de la sensibilización y luego formación de los promotores en desarrollo humano, cambio climático, leyes y normas aplicables al cambio climático y comunicación para el desarrollo se pudo transmitir conocimiento sobre la temática a lo largo de las comunidades de la cuenca. Esta interacción entre personas de todos niveles (hombres, mujeres, jóvenes, niños, autoridades locales y tradicionales) sobre los temas también resultó en una movilización comunitaria para tomar acciones en base a un auto-análisis de recursos y amenazas para la gestión de riesgos en la comunidad. Por ejemplo, durante las inundaciones en la cuenca del Chucunaque en el 2010 mucho se perdió en términos de infraestructura y medios de vida, pero las comunidades, gracias a los sistemas de alerta temprana ya

instalados en la zona, supieron cómo proceder en los momentos de crisis y pudieron ser evacuados en forma oportuna. Posteriormente, fueron las mismas personas capacitadas por el programa conjunto quienes volvieron a reconstruir sus planes de emergencia y mapas de riesgo en base a la nueva realidad post-inundación. Por otra parte, este fortalecimiento y proactivismo de las mismas comunidades también influyó en los planes de seguridad de agua establecidas en ambas cuencas.

Con el Programa Conjunto Sector Privado la reflexión sobre los elementos considerados en la redefinición de costos de los diferentes productos o servicios ofrecidos fue un proceso no solo de transferencia pero también de construcción de conocimiento central para el programa. En muchos casos la falta de un análisis integral y comparativa, que consideraba una valoración del tiempo dedicado y una apreciación sobre la calidad del producto o servicio, resultaba en una sub-representación de los costos reales del producto trabajado, y una remuneración limitada para el empresario, artesano y/o agricultor. En este sentido se menciona como un ejemplo los talleres sobre competencias en el uso de Internet que han permitido a los productores agrícolas acceder al Sistema de Información de Precios administrado por el Instituto de Mercadeo Agropecuario, y como resultado, poder definir mejor sus precios.

Contar con un análisis y justificación sustantivo de los costos otorgados a productos y servicios dio paso a una mejora en las capacidades de negociación de los beneficiarios, mejoras tecnológicas en los productos y procesos productivos, una inserción en nuevos mercados, y un aumento de ventas en mercados existentes. Tal ha sido la experiencia con asociaciones de productores agropecuarios, las cuales han pasado de una producción tradicional, limitada, sin información de mercado y vinculada a las condiciones de los intermediarios, a una gestión orientada por la demanda y la administración de los costos de producción, así como a nuevas experiencias de vinculación directa a mercados con potencial de crecimiento en el corto y mediano plazo, cuyos procesos están en fase de consolidación. Además, en algunos casos se elaboraron catálogos y codificación de sus productos que fueron colocados en diferentes redes sociales y entregados a los comercios y en las Ferias Nacionales de Artesanías. En otros, esta reflexión y análisis llevó a la identificación de nuevos productos que se están desarrollando por su valor turístico en áreas rurales que antes no se consideraban como posible fuente de ingreso.

La transferencia e intercambio de información y conocimiento a través de los Centros de Innovación y Demostración (CIDERs) propuestos por el Programa Conjunto Sector Privado destaca la importancia de la innovación en los productos y procesos productivos y de servicios turístico artesanales en el medio rural, con énfasis en las zonas de intervención. El programa, en conjunto con AMPYME, está desarrollando el diseño del CIDER de Coclé, como modelo para la futura creación de otros CIDER en otros sectores y áreas (tomando de referencia el sistema de los centros de innovación tecnológica en Perú). La implementación inicia en el periodo de vigencia del programa conjunto y la terminación de esta fase está prevista para finales del 2013.

Por último, las pasantías organizadas a diferentes países de la región dentro del marco del Programa Conjunto Sector Privado también fueron oportunidades importantes para intercambiar



experiencias e información sobre temas de capacitación empresarial en general, técnicas para la elaboración de artesanías, técnicas y estrategias para el desarrollo del turismo

rural, igualdad de género y emprendedurismo, entre otros. Adicionalmente, estos intercambios facilitaron la oportunidad de fortalecer la cooperación sur-sur y establecer nuevas alianzas con organizaciones y entidades en el exterior.

(iii) Generación de información y estadísticas como resultado de iniciativas establecidas dentro del marco de los programas

A través del Programa Conjunto Ventana de Paz se impulsó el Observatorio de Seguridad Ciudadana, que ha mejorado la información sobre seguridad ciudadana en Panamá. También trabajó para lograr el fortalecimiento de observatorios locales que mejore los datos e información que se generan a nivel local además de su divulgación y difusión. En alianza con la sociedad civil y el sector privado se llevó a cabo el diseño y desarrollo de una línea de base y un sistema de indicadores sobre Justicia Penal de Adolescentes que permitirá alinear los sistemas informáticos y estadísticos de las instituciones del sistema de justicia penal de adolescentes.

Un efecto colateral del trabajo con el Programa Conjunto de Gobernanza fue la identificación de mejoras en los sistemas de registro y de información en general con los Centros de Salud. El aumento en la interacción de diversos sectores en las Unidades de Coordinación y las otras actividades del programa abrió

un espacio para contar con el apoyo de las comunidades para que reportaran casos de enfermedades como diarrea, vómito, enfermedades de la piel y desnutrición con mayor frecuencia y consistencia. Adicionalmente, la comunicación fluida entre los equipos de los Planes de Seguridad de Agua y los técnicos de salud en casos de un aumento notado en, por ejemplo, casos de diarrea y posibles problemas con el nivel de cloración en el agua, contribuyó a mejorar la calidad de datos registrados en los Centros de Salud.

A través del Programa Conjunto Cambio Climático, se elaboró una línea basal de salud en donde por primera vez se desarrolla un protocolo, se definen los indicadores de salud y ambiente vinculados al cambio climático y al estado de salud de la población en general. Este trabajo se desarrolló en algunas comunidades indígenas donde nunca se había recolectado datos de esa forma. Por otra parte, con las

estaciones meteorológicas y climatológicas se fortaleció la Red Hiderometerológica Nacional, generando información en áreas donde anteriormente no se tenía cobertura, por ejemplo niveles de precipitación y caudales de río, calidad de agua, entre otros. De manera paralela, los estudios de vulnerabilidad recopilaron y ampliaron información base para diferentes áreas temáticas en ambas cuencas.

Adicionalmente, se hizo un trabajo colaborativo de recopilación con las comunidades de las formas en que ellas mismas enfrentaban el tema de cambio climático y prácticas de adaptación al medio de la población Ngäbe. La sistematización de normas tradicionales para el manejo de recursos naturales permitirá tomar medidas para la mitigación del cambio climático que respeten costumbres locales. Antes del programa conjunto se aplicaban los procesos tradicionales, la diferencia en este momento es que hay una compilación de las normas y la misma comunidad tuvo la oportunidad de identificar los diferentes mecanismos que se han desarrollado a través del tiempo.

Con el Programa Conjunto Sector Privado se realizó un levantamiento importante del inventario de infraestructura, planta turística, y atractivos turísticos en más de diez municipios. Adicionalmente, se llevó a cabo un levantamiento de las actividades turísticas existentes. Ambos estudios son fundamentales para poder seguir desarrollando el turismo rural y comunitario en las zonas de intervención seleccionadas ya que

presentan un panorama actualizado de la situación para poder priorizar próximos pasos de manera estratégica y coordinada.

Además con el Programa Conjunto Sector Privado se realizaron dos estudios en el sector artesanal, el primero una Prospección de la disponibilidad de Bellota para el uso de actividades artesanales y el segundo una Prospección de mercado del sombrero pintado en Panamá, con el objetivo de obtener información que permita el diseño de políticas públicas de apoyo a este sector y también aproximarse con más información al mercado. Adicionalmente con este programa conjunto se desarrolló un Manual para el Desarrollo Emprendedor, incorporando en el mismo el enlace entre los comportamientos emprendedores que son la base del programa, por la investigación internacional que los sustenta, con la gestión empresarial y el uso de tecnología; de igual manera se generó material para talleres cortos en Emprendimiento, Asociatividad y Trabajo en Equipo. En otro caso, como parte de las acciones del programa conjunto, se están sistematizando los procesos de desarrollo de capacidades, mediante la elaboración de módulos para la gestión empresarial y organizacional en el ámbito rural. Como ejemplo se destaca la iniciativa del MIDA para concretar el proceso de Transferencia Metodológica aplicado en el marco del programa conjunto para atender el desarrollo de capacidades empresariales y organizacionales de los beneficiarios del sector agro, mediante la gestión de recursos propios de la institución.





Programa Conjunto
Reconoce el Liderazgo de las
mujeres de Arraiján



3.

Fortalecimiento del trabajo conjunto

En el contexto de los programas conjuntos el reto de alinear los actores involucrados hacia un fin común requirió de: una coordinación central, reuniones periódicas a nivel técnico y gerencial, la gestión constante de información, una planificación conjunta, negociaciones de alto nivel, y en algunos casos, redefiniciones y reajustes sustantivos en la implementación de los programas.

La necesidad de trabajar colectivamente en los procesos de diseño, planificación e implementación de los programas conjuntos llevó a un fortalecimiento del concepto de **trabajo conjunto**¹⁴. Para facilitar la congregación de visiones distintas, crear un espacio de confianza y lograr la voluntad por parte de los niveles gerenciales fue un paso fundamental. En este sentido se valoró positivamente la incorporación de grupos de beneficiarios desde la etapa de diseño. En varios casos ellos mismos han comentado que, por primera vez con los programas del Fondo-ODM, fueron tomados en cuenta por parte de las agencias o instituciones en las fases iniciales, lo cual contribuyó a una alta aceptación de las intervenciones. Es importante señalar que abrir el abanico de participación de los actores implicados en los programas también requirió flexibilidad con algunos tiempos originalmente previstos para realmente involucrar a las comunidades.

Para la gestión de iniciativas fue importante crear un equipo de trabajo especializado encarnado en las Unidades de Coordinación o de Ejecución¹⁵, que reunían a las Agencias del SNU, las contrapartes institucionales y otros socios y actores según las diferentes actividades para reducir la dispersión y falta de visión estratégica integrada. Contar con un espacio donde todos los actores relevantes se sentían escuchados dentro de una estructura horizontal, incentivó a las agencias, contrapartes institucionales y otros socios para seguir trabajando de manera conjunta.

En cuanto al trabajo conjunto inter-agencial, cabe notar que los lineamientos establecidos por el Programa Conjunto Cambio Climático se han visto replicados con el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas de Reducción de las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (ONU-REDD) en el país. Tres de las cuatro agencias (PNUD, PNUMA y FAO) del Programa Conjunto Cambio Climático también participan en este nuevo programa, y dada su experiencia conjunta inicial han reproducido elementos de las estructuras de gobernanza del Fondo-ODM con el nuevo

programa en el nivel nacional. Las experiencias adquiridas a través del Programa Conjunto Cambio Climático han ayudado a defender algunos elementos del programa conjunto ONU-REDD con mayor naturalidad y credibilidad dado que ya se

Reflexiones de socios del Programa Conjunto Cambio Climático sobre las inundaciones del 2010 en el Darién:

“Cuesta imaginar que en el 2010, en esta misma zona, el paisaje era totalmente diferente. Se produjo una gran inundación. Muchas comunidades, especialmente en el área del Darién, tuvieron que ser evacuadas, perdiendo todas sus pertenencias, sus casas, animales de granja, cultivos y demás medios de subsistencia. Los efectos pudieron haber sido peores. La población de la comunidad de El Salto, destacó el papel clave de los sistemas de alerta temprana y monitoreo, en especial las reglas para medir el nivel del río, y los equipos de comunicación por radio proporcionados por el Programa Conjunto. Durante la crecida del río, los equipos de radio permitieron mantener informadas a las comunidades de la cuenca, lo que facilitó la evacuación y evitó la pérdida de vidas humanas. Durante la evacuación, los indígenas volvieron para rescatar los aparatos. En palabras de uno de sus líderes: “no podíamos dejar atrás lo que fue clave para salvar nuestras vidas”.

“Tenemos la voluntad y hemos prestado mucha atención al tema de mantenimiento [de los acueductos]...Nosotros mismos podemos capacitarnos. Con el apoyo técnico [del programa conjunto] estamos mejorando la organización

Roy Smith Buy, Presidente de la JAAR de Punta Valiente, Comarca Ngäbe-Bugle.

¹⁴ Para estos programas, el trabajo conjunto se entiende como un trabajo coordinado y consensuado entre todos los actores principales bajo un solo plan operativo. Es aplicable para el trabajo inter-agencial; el trabajo inter-institucional; y también el trabajo entre agencias e instituciones, sociedad civil, academia, sector privado, comunidades beneficiadas, entre otros.

¹⁵ Algunos programas contaban con una Unidad de Coordinación, otros con una Unidad de Ejecución. En ambos casos el propósito era igual: un ente que coordinaba y gestionaba las acciones conjuntas de todas las agencias y contrapartes de una manera estratégica y en línea con el plan de trabajo establecido.



conoce una manera efectiva de trabajar y solucionar problemas entre las agencias.

En el caso de las instituciones del estado, los programas conjuntos, tanto en el nivel central como en los niveles regionales y locales, sirvieron como intermediarios informales, o “puentes”, entre instituciones gubernamentales y otras entidades que trabajan en temas similares. En algunos casos también sirvieron para mejorar los canales de comunicación entre oficinas centrales y las oficinas regionales y locales de los ministerios y otras instituciones involucrados.

Con el Programa Conjunto Cambio Climático, la creación de Comités de Coordinación Local (CCL) que reunían a actores institucionales a nivel regional, autoridades tradicionales y otros miembros de la sociedad civil y las comunidades en general servían como un ejemplo de cómo abrir el abanico de participación y articular esfuerzos entre varios niveles y sectores para promover la gestión integrada de los recursos dentro de la cuenca. Uno de los temas más importantes, y punto central del programa conjunto, más allá del mero seguimiento a las actividades en campo, fue el trabajo realizado con los CCLs para desarrollar intervenciones integrales donde la gestión de riesgo incorporaba elementos ambientales, de salud y agrícola de manera conjunta y no sectorial.

En el caso del Programa Conjunto Gobernanza se destaca el fortalecimiento del rol de las oficinas regionales del MINSA y su trabajo con las agencias, instituciones centrales y comunidades mismas. Adicionalmente ese programa destacó que a través del trabajo conjunto en los diferentes espacios de interacción y gestión se logró cambiar la percepción que proporcionar y garantizar agua potable es la responsabilidad exclusiva del MINSA y que hay que tomar en cuenta otras instituciones, por ejemplo la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y las autoridades comunitarias, en el cuidado del líquido vital.

Para el Programa Conjunto Sector Privado las Mesas Temáticas establecidas sirvieron como un espacio de diálogo intersectorial importante para instituciones gubernamentales a nivel local, otras instituciones como la Cámara de Turismo y otras asociaciones de las zonas de intervención. El ejemplo de la definición de las propuestas para las rutas turísticas es otro ejemplo de un trabajo conjunto y coordinado, donde se pudo observar un alineamiento natural de los actores involucrados para llegar de manera oportuna a la meta concreta de generar productos turísticos como estrategia de identificar y definir ingresos adicionales a las comunidades atendidas. Adicionalmente las sesiones de análisis y planificación realizadas para el desarrollo económico local basado sobre el turismo es otro ejemplo del trabajo conjunto interinstitucional a nivel local que amerita mención.

Por otro lado, con el Programa Conjunto Sector Privado se pudo observar una reactivación de trabajo conjunto entre algunos ministerios y agencias que ya habían trabajado juntos en el pasado, y también la consolidación de nuevas alianzas entre agencias e instituciones del estado. En ambos casos los vínculos establecidos dentro del marco del programa conjunto podrán servir para considerar futuras iniciativas de desarrollo.

En el caso de Ventana de Paz hay que resaltar el establecimiento de los Comités de Seguridad Ciudadana con la participación de representantes de instituciones locales, sociedad civil, y el sector privado. En ese sentido es importante señalar que los mismos actores han sido pieza clave en el proceso de construcción de los Planes Locales y la implementación de los diplomados. Los Comités cuentan con el respaldo de los consejos municipales y la participación de actores juveniles además de comisiones específicas en los temas de género y juventud para el desarrollo de los planes locales de seguridad.

Adicionalmente, es importante no perder de vista que gracias a las iniciativas de los programas conjuntos, y los espacios de interacción y diálogo generados en varios niveles, se ha podido observar una mejora en el trabajo conjunto intercomunitario entre diferentes comunidades beneficiadas. En el caso de Cambio Climático se puede destacar que producto de los sistemas de alerta temprana, hay una mayor comunicación entre las comunidades de la cuenca alta y la cuenca baja, y un mayor interés de parte de la academia para seguir interviniendo en la zona y brindar su expertise y apoyo técnico. Ejemplos incluyen la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) que apoyó en los talleres de fortalecimiento, así como la Fundación Natura que ha incluido la cuenca del Tabasará como una cuenca prioritaria en su plan de trabajo 2013. En Gobernanza, se resalta el trabajo mancomunado para el mantenimiento y cuidado de acueductos, particularmente en el caso de las comunidades de Sirain Arriba, Kankintú y Bisira que comparten la misma toma de agua. Con Ventana de Paz, el trabajo realizado a nivel local y las interacciones entre municipios para actividades del programa conjunto ha resultado en un aumento en la comunicación e intercambio de experiencias y conocimiento entre Chorrera, Arraiján y San Miguelito.

Otro proceso clave para los programas que trabajaban con comunidades indígenas y gobiernos tradicionales fue la incorporación de sus representantes desde la etapa de diseño

y planificación del programa en general y de las iniciativas específicas. Adicionalmente, a pesar del tiempo adicional que se podrían demorar las consultas y validaciones de productos y documentos con representantes tradicionales, fue importante para garantizar la aceptación de los mismos por parte de las comunidades. En algunos casos miembros de las comunidades y líderes tradicionales resaltaron el hecho que estos programas fueron los primeros en considerarlos como socios en la implementación más que meros beneficiarios de un programa de desarrollo.

Otro ejemplo interesante de un trabajo conjunto entre diversos actores se puede observar con el Programa Conjunto Sector Privado mediante una integración de actividades económicas en base al *turismo*, por su capacidad integrador de ofertas comerciales procedente de otros sectores (artesanía, agro, logística, comercio por menor, entretenimiento, pesca, y deporte, entre otros). Pensar en el turismo como eje permite fusionar las actividades productivas y económicas del territorio, incluyendo actividades que se consideran intangibles como la cultura y el folklore. En general, con este programa conjunto se pudo observar como una suma de diversas iniciativas agrícolas, turísticas y artesanales y sus respectivos actores públicos y privados pudieron organizar y articularse para impulsar el desarrollo económico local en las zonas de intervención.





4.

Incidencia en políticas públicas

La promoción y fortalecimiento de capacidades; la generación, organización y presentación y la gestión de conocimiento; y el fomento dinámicas integrales de trabajo son elementos que, se espera eventualmente tendrán incidencia en la creación y puesta en marcha de políticas públicas sobre temas de desarrollo. Si bien en el corto plazo el impacto directo que posiblemente tuvieron los programas conjuntos puede ser modesto y difícil de cuantificar, la expectativa es que directa o indirectamente las semillas de conocimiento y el apoyo y asistencia técnica brindada a los socios institucionales resonará en la creación y ejecución de reglamentos, proyectos y otras políticas vinculadas a las metas establecidas para el logro de los ODMs y las agendas de desarrollo post-2015.



(i) Alineación de programas hacia la incidencia política

La elaboración de las propuestas programáticas, su aprobación y puesta en marcha coincidió con un cambio de gobierno en Panamá, lo cual significó que fueron necesarias ciertas adaptaciones en la programación original para facilitar la alineación hacia un objetivo común dentro de la coyuntura de nuevos procesos institucionales. Esta transición requirió de un análisis institucional para rescatar necesidades del terreno y redefinir algunos resultados y productos buscados por el Secretariado del F-ODM en conjunto con las instituciones públicas, las agencias del SNU, y otros socios. El éxito de estos ajustes dependió mucho de la flexibilidad y voluntad de las partes involucradas.

Dentro de los análisis y mapeos de actores también aparecieron actores claves que si bien fueron contemplados dentro del marco del programa, no fueron considerados en las etapas de diseño y planificación. En esos casos fue necesario hacer un alto al programa para sentarse a reacomodar los planes operativos según las perspectivas de estas personas y grupos. Este proceso de reflexión y diálogo con todos los actores fue fundamental para la realización de las iniciativas programadas.

Tomando nota de lo anterior, en el caso del Programa Conjunto Cambio Climático se desarrollaron una Estrategia de Gestión Integrada de Adaptación al Cambio Climático y dos Planes de Manejo de Vulnerabilidad de la cuenca que fueron adoptados o están en proceso de serlo por parte del Gobierno.

Con el Programa Conjunto Sector Privado, el diálogo permanente entre las instituciones gubernamentales, las agencias del SNU y los otros actores, asociaciones y organizaciones involucrados resultó en una visión conjunta y focalizada sobre el turismo rural como fuente de generación de ingresos en las áreas de intervención que no se había contemplado anteriormente, y que servía como respaldo a los esfuerzos que se habían realizado en el pasado o que estaban en marcha en las áreas intervenidas, así como para la implementación de instrumentos permanentes de innovación en el medio rural.

Por otro lado, una de las ideas clave de la política de intervención en el medio rural contenida en las redefiniciones estratégicas del Programa Conjunto del Sector Privado, ha sido el tema de la innovación. En ese sentido, se ha hecho mucho énfasis en (1) el diseño e implementación de instrumentos permanentes para acompañar el proceso de innovación en el mundo rural, empezando con el sector turístico-artesanal, en

Reflexiones sobre el desarrollo turístico y económico de la comunidad El Águila

El Águila es una comunidad compuesta por unas 50 familias campesinas localizada en el Norte de Coclé, que ahora cuenta con una nueva carretera que conecta el destino turístico de El Valle con Penonomé o La Pintada. Con las capacitaciones sobre sensibilización turística y el acompañamiento técnico del Programa Conjunto Sector Privado estas familias han podido mejorar la calidad e innovación de sus productos, lo cual constituye un paso fundamental para impulsar el desarrollo de capacidades empresariales. En ese sentido, con el apoyo del programa conjunto El Águila ahora cuenta con tres kioscos de ventas de artesanías y productos agrícolas y está en proceso la elaboración de un producto turístico cultural. Adicionalmente se está desarrollando un sendero articulado con otras comunidades del programa conjunto para la incorporación de la comunidad en la cadena de valor del turismo. También se impulsa el desarrollo de un negocio turístico asociativa que ofrecerá servicios de venta de artesanías, comidas típicas, y de guianza, lo que contribuirá al desarrollo económico local a través de la incorporación de otros agentes económicos.

conjunto con AMPYME; (2) la promoción y sensibilización del AMPYME para reorientarla hacia la innovación de proceso y de producto, (3) en la asistencia técnica para la innovación a los grupos de fibra de Coclé, los grupos de textiles y bordados de Herrera y Chiriquí y los grupos de Agroindustria de Herrera con consultores relacionados directamente con el mercado; (4) con el desarrollo de parcelas demostrativas de productos agrícolas, para productores de Coclé y Veraguas.

(ii) Consolidación de políticas existentes

En otros casos, por ejemplo dentro de la ventana de Gobernanza Económica Democrática vinculado al acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico, no fue necesario un cambio de enfoque dado que se mantenía en línea con las políticas existentes. En ese caso el proceso se concentró en la consolidación y ejecución de la política misma a través de un aumento de cobertura con la construcción de

acueductos y fosas sépticas. El fortalecimiento de capacidades y el empoderamiento comunitario fue un factor de éxito central para este trabajo.

Para el Programa Conjunto Cambio Climático, los planes de manejo, los proyectos pilotos, las estrategias integrales y de gestión, entre otros, se convertían en una manera concreta de

poner en acción la Política Nacional de Cambio Climático. Es decir, la política existente era el paraguas donde encajaban las distintas actividades del programa conjunto. En este sentido se debería añadir que todo esto se llevó a cabo en un contexto muy singular de cuencas hidrográficas donde existe un alto nivel de multiculturalidad.

Finalmente, Para el Programa Conjunto Sector Privado el haber activado e impulsado el tema de la innovación de una manera

proactiva y concreta fue un detallado proceso de sensibilización, orientación y diseño que acompañó la decisión asumida por el Estado panameño con la Ley 72 de 11 de noviembre de 2009, que reforma las normas que regulan las actividades de AMPYME.

(iii) Apoyo para un enfoque integral

A través de la generación de información pertinente, capacitaciones, asistencia técnica puntual, diplomados, foros académicos, y la incorporación de actores de distintos sectores de la sociedad panameña, fue posible contribuir a un enfoque más integral en los temas de seguridad ciudadana en el país. Por ejemplo, el Programa Conjunto Ventana de Paz ha propiciado y participado en espacios de debate con otros programas vinculados a tema de violencia para conversar y

analizar el abordaje de la seguridad ciudadana en Panamá y como mejorar las iniciativas de prevención con enfoque integral que se están implementados a partir de la experiencia trascurrída del programa conjunto. En ese sentido se ha visto un cambio en el discurso general sobre la materia, por ejemplo una mayor valoración de temas de prevención. Adicionalmente, la incorporación de actores no tradicionales en el tema de seguridad pública ha sido un factor de éxito.





BUGLE JOY
JEAN CO. MARY

APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES EN LA PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS CONJUNTOS

Un diseño realista y una planificación efectiva y participativa con los actores que estarán involucrados en la ejecución del programa son fundamentales para el buen desarrollo y éxito de cualquier programa; permite identificar si los objetivos y resultados esperados son factibles y alcanzables dentro del tiempo de ejecución previsto y con los recursos destinados al programa. Además contempla si se ha considerado todas las acciones necesarias para garantizar un estándar de calidad a fin de alcanzar los productos de un programa. Por último, intenta identificar de antemano posibles problemas y riesgos asociados que pudieran surgir. Una vez comenzada la implementación, es sumamente importante que todos los actores tengan claridad hacia donde se apunta el programa y cuál es la manera más efectiva de alcanzar las metas y resultados esperados. En ese sentido la coordinación del programa, el compromiso del equipo de trabajo, y una única visión sobre cómo alcanzar las metas establecidas son aspectos críticos para un desempeño efectivo, que deben definirse y consolidarse desde el primer día de actividad.

En esa vena, algunos aprendizajes y recomendaciones compartidos entre los Programas Conjuntos del Fondo-ODM en Panamá son:

Inclusión de los actores relevantes en la construcción de soluciones

Aprendizaje	Recomendación
<p>La participación inclusiva y activa de los beneficiarios y socios en la implementación desde las etapas iniciales de diseño y planificación de los programas fue clave para aumentar la sostenibilidad de los resultados esperados.</p>	<p>Se debe considerar un tiempo adicional en la formulación del programa y posteriormente en su etapa de arranque para que se pueda definir de forma compartida la estrategia de acción, objetivos, resultados esperados y forma de funcionar, con los socios nacionales y los beneficiarios mismos e incorporarlos en la planificación de las acciones a desarrollar, compartiendo las modalidades de funcionamiento y de seguimiento. Adicionalmente se recomienda que periódicamente se haga una retroalimentación participativa y que se asegure que la planificación tenga suficiente flexibilidad como para cambiar el plan de trabajo para adaptarlo a cambios en el contexto del país si fuera necesario.</p>

Coordinación de actores y acciones

Aprendizaje	Recomendación
<p>La complejidad de estos programas y el número de actores directamente involucrados en la ejecución de actividades implicó la necesidad de establecer un período de inducción y organización al comienzo del programa para alinear al equipo técnico. En ese sentido debe existir cierta centralización en el diseño, planificación y gestión. Por otra parte, la dispersión de actividades e iniciativas en las áreas de intervención no permitió focalizar las acciones conjuntas en determinado territorio.</p>	<p>Se debe asegurar mayor precisión en las intervenciones y en la identificación del público objetivo durante la formulación y planificación de un programa. Una discusión previa sobre lo que cada actor entiende por los ejes temáticos y como se distribuirá los recursos es altamente aconsejable.</p>

Simplificación de los procesos administrativos.

Aprendizaje	Recomendación
<p>Los manejos administrativos de las Agencias participantes muchas veces dilataron los procesos y no permitieron un conocimiento claro de las inversiones y actividades planificadas y realizadas.</p>	<p>Con el fin de facilitar los procesos de manera oportuna, las unidades de coordinación deben tener autonomía para el manejo de los fondos y procesos administrativos. El rol de las Agencias debe enfocarse en brindar apoyo técnico especializado. Para esto es necesario contar con una estructura administrativa clara y una coordinación conjunta basada en resultados.</p>

Visión hacia la sostenibilidad de las iniciativas

Aprendizaje	Recomendación
<p>La presión por implementar y mostrar resultados en poco tiempo dificultó mantener una visión encaminada hacia la sostenibilidad de las iniciativas prioritarias.</p>	<p>En ese sentido se sugiere considerar plazos más largos para la implementación, dado que se trata de procesos complejos para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y demás socios. Dicho eso, habría que considerar resultados de mediano plazo en la estrategia de seguimiento. Adicionalmente, donde corresponde se debe contemplar acuerdos y convenios con los socios para generar apropiación y establecer acciones posteriores una vez haya concluido el programa.</p>

Comunicación y visibilización conjunta

Aprendizaje	Recomendación
<p>La falta de alineación y coordinación desde el comienzo, provoca que un programa de esta naturaleza y complejidad se percibe como un conjunto de acciones desarticuladas y que las acciones individuales se vieran por fuera de un marco homogéneo y estratégico. En algunos casos, resultó más importante la visibilidad de cada Agencia a nivel individual, en lugar de la Asociación entre el SNU y de los socios nacionales.</p>	<p>Se recomienda que la labor de comunicación y gestión de conocimiento deba estar concentrada de forma transversalizada, como un conjunto y no por agencia o institución. En el caso de programas como los del Fondo-ODM se aconseja que la única imagen pública sea la del conjunto de socios (en este caso representado por el Secretariado F-ODM, y no de cada socio o actor.</p>

Continuidad de funcionarios y personal.

Aprendizaje	Recomendación
<p>La alta rotación de funcionarios institucionales y otro personal dificulta la toma de decisiones e implementación de actividades dada la necesidad de reconstruir una memoria del programa conjunto para los recién llegados.</p>	<p>Para permitir una continuidad de entendimiento y visión colectiva, se debe mantener la información actualizada a nivel técnico y gerencial. Sería conveniente generar mecanismos de memoria, y también sistemas electrónicas de conservación del historial del programa, que también pueden servir para el seguimiento y evaluación, para mitigar la rotación de técnicos del programa.</p>

Un seguimiento eficiente y para una gestión basada en resultados.

Aprendizaje	Recomendación
<p>La falta de estrategias y planes de seguimiento establecidos desde el comienzo de los programas, y la poca participación activa de actores involucrados en el desarrollo de los marcos de resultados, llevó a un seguimiento enfocado más en lo programático y operativo (“activitis”) para una rendición de cuentas al donante en vez de una gestión basada en resultados que contribuía a la toma de decisiones estratégicas para el logro de las metas establecidas dentro del marco del programa.</p>	<p>Para garantizar un seguimiento eficiente, se sugiere incluir un cronograma de seguimiento y una asignación de recursos financieros en el diseño del programa. Adicionalmente, para un seguimiento conjunto se recomienda definir claramente los roles y responsabilidades de las agencias, instituciones y otros actores involucrados. Por último, se debería sensibilizar a los actores para que entiendan el seguimiento como un elemento central para el éxito del programa y no como una tarea adicional al momento de elaborar informes.</p>

Un número razonable de actores principales.

Aprendizaje	Recomendación
<p>Un número elevado de actores principales frecuentemente retrasa la toma de decisiones sobre el desarrollo de planes de trabajo y la implementación de actividades programadas dado las prioridades diversas de los mismos, la falta de tiempo disponible para dedicar a las reuniones colectivas, múltiples visiones sobre cómo llegar a los resultados esperados, entre otros. Adicionalmente, en el caso de las Agencias del SNU, la incorporación de agencias no-residentes periódicamente implicaba un reto adicional al momento de tomar decisiones colectivas.</p>	<p>Durante la fase de diseño del programa se debería realizar un análisis detallado de los actores principales que estarán participando para garantizar que hay una visión homogénea sobre cómo alcanzar los objetivos generales. Durante la implementación del programa se debería definir claramente los roles y responsabilidades de cada actor y también definir los mecanismos para la toma de decisiones operativas y estratégicas, como puede ser la focalización de los objetivos y resultados para reducir la cantidad de socios o reducir el riesgo de dispersión.</p>

La incorporación de una perspectiva de género en la implementación de actividades.

Aprendizaje	Recomendación
<p>Una alta participación de mujeres en un programa no es necesariamente un indicador de una incorporación de una perspectiva de género. La incorporación de una perspectiva de género en el seguimiento y evaluación de un programa va más allá de una simple desagregación de datos por hombre/mujer y niño/niña.</p>	<p>Es fundamental incorporar desde la fase de diseño un enfoque que considera las diferentes oportunidades, las diferentes necesidades, y las interrelaciones existentes entre los hombres y las mujeres. También se sugiere realizar capacitaciones y sensibilizar a los actores principales y otros socios y beneficiarios del programa en temas de incorporación de una perspectiva de género en la implementación de actividades y en los procesos de seguimiento y evaluación correspondiente.</p>

Tiempos suficientes para procesos de desarrollo.

Aprendizaje	Recomendación
<p>Sentar las bases para la generación de cambios significativos en procesos de desarrollo es un tema complejo que requiere de programas y proyectos de mediano o largo plazo.</p>	<p>Para programas con grandes aspiraciones de cambios, considerar un tiempo no menor de cinco años para alcanzar los objetivos esperados.</p>





CONCLUSIONES

El Fondo-ODM les brindó a varios países del mundo una oportunidad importante para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos a través de la reducción de pobreza y el logro de los ODMs. También presentó a los Organismos de Naciones Unidas, junto con sus múltiples socios nacionales, una oportunidad única para fortalecer la coherencia e impacto de su trabajo de desarrollo en los países seleccionados. En ese sentido, a través de los cuatro programas conjuntos del Fondo-ODM ejecutados en Panamá, Organismos del SNU, contrapartes institucionales, y otros socios de la sociedad civil, academia, ONGs, sector privado, y comunidades participantes, entre otros, apoyaron de manera conjunta y coordinada avances en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país. Las contribuciones a los ODMs se enmarcaron dentro de distintos procesos intrínsecos presentes en todos los programas conjuntos. Como resultado de una reflexión colectiva entre todos los programas conjuntos, se agruparon estos procesos en cuatro ejes principales:

(i) Fortalecimiento de capacidades

- Aumento en conocimiento técnico
- Mejoramiento de capacidades a nivel nacional, regional y local

(ii) Generación de información y gestión de conocimiento sobre temas vinculados al desarrollo

- Difusión de información predeterminada por los Documentos de Programas a través de manuales, guías u otros mecanismos
- Transferencia de información y conocimiento específico a través de talleres, capacitaciones, diplomados, entre otros
- Generación de información y estadísticas como resultados de iniciativas establecidas dentro del marco de los programas

(iii) Fortalecimiento del trabajo conjunto

(iv) Incidencia en políticas públicas

- Alineación de programas hacia la incidencia política
- Consolidación de políticas existentes
- Apoyo para un enfoque integral

En ese sentido, los ejemplos reflejados dentro del contexto de los cuatro ejes y la sección de lecciones aprendidas y recomendaciones detalladas anteriormente proporcionan a distintos actores relevantes un resumen de la riqueza de lo que ha sido la experiencia de los programas conjuntos del Fondo-ODM en Panamá. Se espera que esta información sea útil para futuros programas y proyectos de desarrollo en Panamá, y/o en otros países o regiones que contemplan unir esfuerzos y experticias a través de un trabajo conjunto entre varios actores.

