



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

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

Datos rápidos

Países: Panamá

Tipo de evaluación: Evaluación Final
Conjunta 01/2013

Área técnica: EMP/INVEST

Gestión de la evaluación: DWT-CO San José

Equipo de evaluación: MDG AF,
Oscar Huertas Díaz

Código del proyecto: PAN/09/50/UND

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

WTO: 1,893,782

UNESCO: 2,549,489

ILO: 213,251

UNICEF: 562,820

UNDP: 2,528,828

UNIDO: 715,830

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

Somario ejecutivo de evaluación

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC,

habiéndose aprobado 130 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas enfocadas al logro de los ODM.

Los programas conjuntos de la ventana de Gobernanza Económica están orientados a contribuir a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable. Se focalizan fundamentalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua.

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos serán objeto de una evaluación final.

En este documento se presenta el informe preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación final al Programa Conjunto “Fortalecimiento de la equidad para reducir las brechas en los servicios públicos de agua segura y saneamiento mediante el empoderamiento ciudadano en áreas rurales e indígenas excluidas” en desarrollo del contrato suscrito con OPS.

El estudio se basa en un enfoque de evaluación que utiliza principalmente métodos cualitativos, los cuales permiten llegar a un análisis integral por triangular información de los distintos actores involucrados a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

a. Objetivos de la evaluación

- Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
- Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Los objetivos específicos son:

- Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.
- Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
- Medir el alcance de los efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
- Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional

(ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas).

- Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

b. Metodología aplicada

Los tiempos y recursos establecidos para la evaluación fueron limitados pero suficientes para llevar a cabo un proceso de investigación riguroso. El enfoque metodológico para la evaluación fue un enfoque mixto donde se vinculó el trabajo de arriba-abajo para analizar la manera como las orientaciones conceptuales definieron la intervención de los efectos y sus proyectos.

Asimismo se incluyó un análisis de abajo-arriba para verificar que el nivel regional y local haya concurrido como insumo a los objetivos superiores. La evaluación consistió en un análisis principalmente cualitativo con algunos elementos cuantitativos sobre tres criterios de evaluación; diseño, proceso y resultados del PC. Con el fin de atender las necesidades de información la evaluación final se basó en métodos de evaluación rápida para lo cual se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo con el objetivo de obtener las opiniones y experiencias de los beneficiarios, socios, agencias y otras partes interesadas.

Las principales actividades fueron la revisión documental, acceso a información secundaria, contacto inicial con la coordinación y OCR, preparación del informe de gabinete, definición de agenda de evaluación, visita de campo, conducción de entrevistas, moderación

de reuniones-talleres, redacción del Informe y ajustes.

La visita de campo se desarrolló en noviembre de 2012 con la que se consultaron directamente a las agencias de SNU, y por parte del Gobierno Nacional se entrevistó al Ministerio de Salud (MINSA). También se consultó a la Oficina Técnica de Cooperación de la Embajada de España en Panamá - AECID. A nivel local se entrevistaron grupos de beneficiarios, JAAR, equipos PSA, grupos de mujeres, jóvenes, usuarios y autoridades locales.

La agenda de la evaluación se desarrolló en Ciudad de Panamá y en la comarca Ngobe Bugle donde se consultaron a las comunidades de Bisira, Kankintú, Cerro Ñeque, Kusapín, Punta Valiente y Bahía Azul.

Como se mencionó, los instrumentos de evaluación fueron la observación en terreno, encuestas, entrevistas estructuradas - semiestructuradas, y talleres-reuniones multilaterales.

Cada instrumento se enfocó a recopilar información en terreno para una matriz de información compuesta por las preguntas de evaluación contra las fuentes consultadas por tipo de actor. Cada pregunta contiene una serie de subpreguntas que variaban en contenido y lenguaje dependiendo de la fuente. Con las subpreguntas se ajustaba la aproximación según se tratara, por ejemplo, de beneficiarios locales o funcionarios de alto nivel del gobierno/agencias, siempre buscando dar respuesta a las dimensiones y preguntas clave de evaluación establecidas en los TdR y el informe de gabinete.

La mayoría de las consultas se hizo a través de entrevistas donde el evaluador consultaba de manera independiente a las diferentes fuentes de información, buscando la objetividad en las respuestas, realizando preguntas y subpreguntas con elementos de control para evitar el sesgo, y buscando la mayor síntesis

posible debido a la cantidad de fuentes consultadas.

Con las entrevistas a socios nacionales, PC y agencias de ONU se discutieron temas sobre la sostenibilidad de los procesos del PC, la articulación y comunicación inter agencial alrededor del PC, los factores de éxito del mismo, obstáculos y la percepción de debilidades y fortalezas.

Con el trabajo de campo a nivel local-regional se logró triangular la información con comunidades, organizaciones e instituciones en los territorios para establecer referentes de fortalezas y dificultades en la operación y los resultados alcanzados. Cabe anotar que aunque la metodología no pretendía aportar información cuantitativa con representatividad estadística, si se hizo una consulta extensiva llegando a seis comunidades y todos los actores pertinentes.

Una vez recopilada la información, el consultor procedió a identificar las conclusiones y recomendaciones basándose en las demostraciones, buscando alimentar la matriz de información con las dimensiones y preguntas de los TdR.

Instrumentos de evaluación en terreno:

Observación: utilización de un formulario de observación detallado para registrar lo que se ve y oye en terreno referente a actividades en curso, procesos, debates, resultados observables, instalaciones, comportamientos, etc.

Entrevista a fuentes de información clave: serie de preguntas abiertas formuladas a algunos individuos seleccionados por su conocimiento/experiencia en un tema de interés. Las entrevistas fueron cualitativas, semiestructuradas y se basaron en los temas y preguntas de la evaluación.

Debates en grupos focales/talleres: debate moderado con grupos entre 10 – 15 participantes cuidadosamente seleccionados y

con amplio conocimiento del PC con grupos de beneficiarios principalmente. En cada caso, se utilizó una guía de debate y se tomó nota de las observaciones, comentarios y consensos.

La integración final de todos los análisis y el resultado de las visitas de campo permite un informe explicativo-analítico sobre los criterios de evaluación en cuanto a diseño, proceso y resultados. El informe no sólo se limita a un análisis evaluativo sino que identifica los factores que han posibilitado o dificultado el logro de los resultados esperados por el PC. En este sentido el producto final busca constituirse en un análisis integral que responda a qué resultados se alcanzaron y por qué, con elementos de evaluación y de gestión de conocimiento de todo el proceso.

c. Limitaciones y observaciones de la evaluación

La evaluación, como en todos los casos, tuvo diferentes riesgos metodológicos para la confiabilidad de la información recolectada. Dichos riesgos consistían en (i) la posible autocensura debido a que los informantes podían cohibirse de responder libremente por pensar que se corría algún riesgo institucionalmente o comprometer el futuro del PC o fases siguientes. Este sesgo se abordó haciendo énfasis en las preguntas sobre hechos concretos, evitando recoger opiniones y reiterando el carácter formativo y propositivo de la evaluación de medio término, así mismo la totalidad de consultas la hizo el evaluador de manera aislada.

Otro posible sesgo son los (ii) posibles intereses de las fuentes consultadas o posiciones establecidas frente a la intervención, que podían distorsionar los elementos de información; para esto se buscó una gran cantidad de fuentes y la totalidad de actores (por niveles) para hacer verificaciones cruzadas.

El riesgo de (iii) encontrar respuestas inducidas por las preguntas se abordó con el diseño del cuestionario basado en los TdR, la

manera de plantearlas preguntas y sub-preguntas, así como las reacciones del evaluador fueron neutras. Incluso el orden de las preguntas se variaba para hacer controles y evitar una línea de argumentación (sistemáticamente se mezclaban las preguntas positivas y negativas). Esta estrategia se usó para asumir también el (iv) sesgo de empatía cuando los entrevistados no tenían una opinión completamente preestablecida acerca de la pregunta que se les hacía, y podían estar sujetos a la influencia del contexto para decidir su respuesta.

En general puede afirmarse que la agenda se desarrolló a cabalidad, que las personas entrevistadas son representativas del público meta en general y que no hubo limitaciones que comprometieran el desarrollo de la evaluación. Así mismo cabe destacar que el desarrollo logístico y operativo fue responsabilidad de la coordinación del PC, la OCR y el MINSA y que la agenda se desarrolló a cabalidad, en medio de múltiples dificultades logísticas y precariedad de condiciones.