
REPORTE DE LA

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO

***“APOYO AL CATASTRO Y TITULACIÓN EN LA CUENCA
HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ”***

PS 53351

MARIA ONESTINI

NOVIEMBRE 25 2016

a. INFORMACIÓN GENERAL DE LA EVALUACIÓN
--

▪ EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO: APOYO AL CATASTRO Y TITULACIÓN EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ
▪ Período de evaluación: Octubre – Noviembre 2016
▪ Panamá
▪ Evaluadora: Maria Onestini
▪ Organización que encarga evaluación: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina País Panamá

AGRADECIMIENTOS

La evaluadora quisiera agradecer a las personas de distintos sectores e instituciones que generosamente han brindado su apoyo, su tiempo y sus contribuciones a fin de desarrollar esta evaluación.

DESCARGO

Se deja constancia que el análisis, así como las recomendaciones contenidas en este documento, sólo representan el análisis y las recomendaciones de la autora y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de otros actores o instituciones involucradas en esta evaluación.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	6
PARTE 1. INTRODUCCIÓN AL PROYECTO Y A LA EVALUACIÓN	8
PARTE 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	18
PARTE 3. LECCIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	37
ANEXOS	42

Anexo 1: Matriz de Evaluación	43
Anexo 2: Listado de Documentos y Fuentes de Información Consultados.....	48
Anexo 3: Actores consultados para la evaluación.....	49
Anexo 4: Agenda de misión	52
Anexo 5: Organigrama de la Unidad Coordinadora del Proyecto.....	56
Anexo 6: Términos de Referencia de la evaluación	58
Anexo 7: Código de conducta firmado	71

LISTA ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ANATI	Autoridad Nacional de Tierras
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
NIM	National Implementation Modality
PIEA	Programa de Incentivos Económicos Ambientales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá* tiene como principal meta catastrar la totalidad de las fincas ubicadas en las áreas y sub-cuencas del Canal de Panamá. A través del catastro de las fincas se busca garantizar la seguridad jurídica sobre la tenencia de tierra a los habitantes de estas zonas, en su mayoría rurales o semi-rurales. A través de los programas de titulación también se protege la operación del Canal, así como la producción de agua potable para la población. Cabe destacar que contar con el título de propiedad de sus respectivas fincas permite a las personas tener acceso al crédito, así como a participar en el programa de incentivos económicos ambientales del Canal de Panamá con miras al mejoramiento de los sistemas productivos de sus respectivas fincas. Debido a los múltiples propósitos de la intervención, ligados entre sí, este es un proyecto altamente relevante para el país. Su pertinencia se debe al preponderante rol socio – económico que el Canal de Panamá y su buen funcionamiento tiene para el país, así como el papel importante que juega la tenencia de la tierra productiva para el desarrollo.

El Proyecto ha generado un importante número de resultados concretos. A través del catastro y la posterior titulación de las fincas se ha logrado hasta la fecha conferir 6175 títulos para 8503 predios con una cobertura de 51156 hectáreas. Las tierras a ser tituladas por el Proyecto de Catastro y Titulación dentro de la Cuenca del Canal suman aproximadamente 153000 hectáreas. Por lo tanto, al cierre del 2016, este proyecto ha titulado el 33 por ciento de las mismas.

La posibilidad de titular de forma gratuita, transparente y expeditiva que el Proyecto ha brindado no solo ha dado a los pobladores impactos directos a través de la tenencia asegurada sino también impactos aledaños tales como la posibilidad de tener a la tierra como un capital prendario para préstamos, poder acceder a planes sociales de vivienda y participar del Programa de Incentivos Económicos Ambientales que genera la ACP para las fincas con título propietario. La participación en este programa de incentivos ha generado mayor productividad mientras que al mismo tiempo ha ayudado a afirmar fuentes de agua, para operación del Canal, así como para consumo de la población urbana y de la población en las zonas donde se encuentran las fincas tituladas. Los beneficios de la titulación, sin embargo, abren puertas a impactos no deseados que deberían de controlarse a futuro. El valor de la tierra incrementa con la titulación y esto ha redundado en la venta de fincas tituladas. Esto, a su vez, no ha sido conducente a prácticas de manejo sustentable por parte de los nuevos propietarios.

La experiencia del Proyecto ha sido innovadora, no solo a nivel país sino también a nivel regional. Los cambios institucionales han introducido innovaciones en cuanto al catastro y la titulación en el país. Las metodologías utilizadas, el formato de titulación masiva, y el enfoque

de aproximación directa con los potenciales beneficiarios y eventuales propietarios ciertamente ha creado cambios importantes. Este método y proceso exitoso tiene altas posibilidades de ser replicable y replicado a distintos niveles.

Resumen de recomendaciones para el Proyecto:

- Llevar a cabo una exhaustiva sistematización de los logros y de la experiencia del Proyecto.
- Concluir el periodo que queda del Proyecto procurando que la experiencia acumulada permanezca dentro de las instituciones involucradas.
- Procurar durante el periodo restante del Proyecto que se creen instrumentos para la replicación y para la ampliación de los resultados a futuro.

Resumen de recomendaciones a futuro y para futuras programaciones:

- Diseminar a nivel nacional, regional, e internacional las experiencias y los logros obtenidos a través del Proyecto.
- Generar mecanismos a fin de desalentar la venta de las tierras una vez tituladas, generando no solo mecanismos financieros para esto sino también instaurando instrumentos legales.
- Fomentar la relación entre los distintos actores institucionales involucrados en territorio, fortaleciendo la acción de todos y tratando nuevas temáticas que surgen a partir del catastro y titulación que ha fomentado el Proyecto.
- Generar futuras programaciones basadas en el aprendizaje del Proyecto, logros y procesos.
- Jerarquizar el rol del PNUD en este tipo de proyectos, tomando un papel substantivo donde y cuando fuese necesario y actuando como catalizador para la generación de otros proyectos y para la difusión de información de logros y procesos.
- Generar futuros proyectos que puedan replicar y ampliar los productos y resultados del proyecto a nivel nacional, regional, e internacional.

PARTE 1. INTRODUCCIÓN AL PROYECTO Y A LA EVALUACIÓN

b. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROYECTO

El Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá* tiene como principal meta catastrar la totalidad de las fincas ubicadas en las áreas y sub-cuencas del Canal de Panamá. A través del catastro de las fincas se busca garantizar la seguridad jurídica sobre la tenencia de tierra a los habitantes de estas zonas, en su mayoría rurales o semi-rurales. A través de los programas de titulación también se protege la operación del Canal, así como la producción de agua potable para la población. Entre los resultados de este proyecto se espera también la identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y el pago por servicios ambientales que estas fincas proveen al Canal y a la región. Cabe destacar que contar con el título de propiedad de sus respectivas fincas permite a las personas tener acceso al crédito, así como a participar en el programa de incentivos económicos ambientales del Canal de Panamá con miras al mejoramiento de los sistemas productivos de sus respectivas fincas.

El total de los beneficiarios del proyecto (en sus primeras etapas) superaría las 8,500 familias. En cuanto a la creación/construcción de capacidades en la población, el proyecto ha contribuido a la activación de los Comités Comunitarios, a través de los cuales se desarrollan iniciativas dirigidas en su mayoría a la recuperación de bosques. Las iniciativas de pago por servicios ambientales ligadas a la titulación y catastro incluyen la reforestación, agroforestería, producción de biogás y silvopastoreo. Una meta cercana es que el catastro y la titulación de las fincas pueda contribuir a mejorar el ingreso de algunas familias beneficiarias, al igual que la comercialización de los rubros cultivados (café y cacao orgánicos), a través del programa de incentivos económicos ambientales, lo cual, a su vez, también repercute positivamente en la sostenibilidad del medio ambiente.

La zona donde se constituye el Proyecto tiene indicadores de pobreza marcados en el contexto de un país como Panamá de medianos ingresos. Por ejemplo, al iniciarse el Proyecto, el 92 por ciento de las explotaciones agropecuarias no tienen título de propiedad. Considerando que el 80 por ciento de la población se dedica a la agricultura y ganadería, esto presentaba un alto nivel de inseguridad jurídica asociada a la tenencia. Asimismo, otros datos de desarrollo dan cuenta de la precariedad social en la zona ya que el 93 por ciento de las viviendas carece de luz eléctrica, y el 33 por ciento de las viviendas no tienen servicio de agua.

Como resultado general se espera que Panamá haya aplicado políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que la población beneficiaria, así como

otros actores claves, reconozcan el valor económico de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad.

C. INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN

PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

Según se indica en los Términos de Referencia para la evaluación de medio término del proyecto *“Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá”* (PS 53351), ésta se lleva a cabo para evaluar el desempeño de la intervención en cuanto a valorar:

- (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia y eficiencia (resultados, productos);
- (ii) la sostenibilidad y la ampliación/replicación de los resultados; y
- (iii) los efectos e impactos reales y potenciales del proyecto.

La revisión se lleva a cabo en términos de valorar cuatro criterios generales de evaluación: relevancia, eficacia (en términos de productos y resultados), eficiencia y sostenibilidad. La misma evalúa también que efectos y que impactos se disciernen como resultado de la intervención. También se evalúa la probabilidad de que los resultados se mantengan luego de finalizar la intervención y el impacto futuro que se podría alcanzar después del cierre del proyecto (sostenibilidad).

Asimismo, la evaluación tiene como meta el cumplimiento del mandato de políticas de evaluación del PNUD y la rendición de cuentas con el objetivo de generar y proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto. Esta revisión, asimismo, genera evidencias, información, y recomendaciones para permitir la toma de decisiones a futuro para futuras programaciones y reposicionamiento o ajustes del proyecto de manera estratégica.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación intermedia define su alcance temporal desde el inicio de la intervención, a partir del año 2007, hasta el año 2016. Los destinatarios principales de la evaluación son el PNUD y el Gobierno de Panamá. En particular la Autoridad del Canal de Panamá—ACP—pero también otros actores institucionales tales como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad Nacional de Tierras, el Ministerio de Ambiente y el Registro Público de Panamá.

En base a los hallazgos claves, la evaluación reconoce lecciones aprendidas (operacionales y técnicas) para futuras formulaciones de proyectos e implementación en el país, especialmente futuros proyectos relacionados con la temática y/o la continuación del proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá*.

El alcance y otras definiciones dan cuenta que esta es una evaluación de medio término atípica. No solo se desarrolla a casi diez años de que comience la intervención, si no que se espera que el presente proyecto tan solo tenga un año más de desarrollo. Lo cual, temporalmente, no es típico de una evaluación intermedia ya que la misma no toma lugar en punto medio de la intervención. Asimismo, este ha sido un proyecto atípico en el sentido que el rol del PNUD, desde su inceptión y comienzo, se ha básicamente limitado a la administración de los fondos adjudicados al Proyecto. Por lo tanto, desde el diseño en adelante el Proyecto no se adhiere estrictamente a las pautas de un proyecto PNUD. Consecuentemente, varias de las directrices que se proponen para una evaluación de medio término no son del todo relevantes o pertinentes en este caso.

Para enfocar los objetivos de la revisión, mediante la definición de los estándares sobre los cuales el Proyecto será evaluado, se aplican los criterios de evaluación relevancia, eficacia, eficiencia, y sostenibilidad, tal como se definen en los Términos de Referencia y guías/manuales de evaluación del PNUD y de la ONU. Estos mismos se definen brevemente a continuación:

- i) **Relevancia / Pertinencia:** grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan y son consistentes con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD incluyendo temas de empoderamiento e igualdad de género.
- ii) **Eficacia:** es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos. Dos componentes que hacen a la eficacia serán también valorados: los procesos que han afectado la consecución de los resultados del Proyecto (el 'porque' de los efectos y resultados) y el enfoque de implementación.
- iii) **Eficiencia:** evalúa si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.
- iv) **Sostenibilidad:** se considera relacionando el grado de probabilidad en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.
- v) **Impacto:** mide los cambios en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas que proporcionan las iniciativas de desarrollo, directa o indirectamente, de forma intencionada o involuntaria.

Además de los criterios ya enumerados, se evaluó teniendo en cuenta las tres fases principales del proyecto: etapa de diseño, proceso de implementación, y etapa post intervención (i.e. relacionado con las probabilidades de sustentabilidad de los productos y efectos, así como de seguimiento o subsecuentes etapas de implementación).

d. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Proyecto se adhirió a las Normas y Estándares del United Nations Development Group (UNDG), así como a las directrices y manuales relevantes para este tipo de ejercicio generadas por el PNUD. En particular se adhirió al *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo* del PNUD. La evaluación desarrolló un contacto directo y fluido con el *Grupo de Referencia*, con la agencia implementadora, y la Oficina País del PNUD.

La evaluación siguió los siguientes pasos:

- i) revisión de la documentación;
- ii) preparación del reporte de inicio;
- iii) presentación del reporte de inicio al *Grupo de Referencia* para sus comentarios;
- iv) misión a Panamá;
- v) presentación de primeros hallazgos al concluir la misión;
- vi) preparación del borrador de evaluación y proceso de actualización en base a comentarios de los miembros del *Grupo de Referencia*;
- vii) finalización del reporte final de Evaluación.

HERRAMIENTAS

La evaluación de medio término del Proyecto hizo uso de diversos métodos de recopilación de datos y fuentes de información. Estos se explican a continuación. Las metodologías de esta evaluación se instrumentaron a través de herramientas específicas. A través de la combinación de métodos utilizados, se buscó la validación y triangulación entre los distintos niveles y tipos de fuentes de información y métodos de recolección de información para así garantizar la validez de los hallazgos. Hallazgos que dan origen a los componentes analíticos de esta evaluación, así como a las conclusiones y recomendaciones.

La evaluación fue participativa. Por lo tanto, se atendió a que el proceso de evaluación (con el uso de instrumentos y herramientas determinadas) se construyese con un enfoque consultivo y transparente con las partes interesadas y actores relevantes internos y externos al Proyecto. Los métodos e instrumentos metodológicos desarrollados y utilizados en el proceso de evaluación son los siguientes, cada uno es explicado subsecuentemente.

Instrumentos
▪ Matriz de evaluación
▪ Análisis documental
▪ Entrevistas en profundidad a informantes clave
▪ Grupos focales/Observación directa

- *Matriz de evaluación:* La matriz de evaluación permite, a partir de los criterios pre-establecidos, agrupar y visualizar las preguntas y sub-preguntas específicas de evaluación, las fuentes de datos e información y los métodos e instrumentos de recolección de datos. Básicamente es un medio gráfico de visualizar la investigación, la búsqueda de evidencia, y de hallazgos que sustentan la evaluación. Al comienzo del proceso evaluativo se desarrolló una matriz de evaluación como herramienta que permitió recurrir a ella como una guía metodológica para la recolección y sistematización de la información y a fin de ajustar el diseño de los instrumentos específicos utilizados. La Matriz de Evaluación se encuentra en anexos (**Error! Reference source not found.**). Contiene las preguntas y sub preguntas de evaluación (siguiendo las preguntas sugeridas en los Términos de Referencia, pero también modificándolos cuando era relevante y agregando nuevas preguntas cuando fuese pertinente), los indicadores, y las fuentes, así como los instrumentos utilizados. A partir de esta matriz de evaluación se diseñaron los instrumentos específicos para esta revisión.
- *Análisis documental:* El análisis documental constó de análisis de diversas fuentes del Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá* (tales como documentos de trabajo, publicaciones de investigación, plataformas de información, páginas web, presentaciones en la misión a Panamá, y artículos en medios de difusión relacionados con el desarrollo del Proyecto). El análisis documental se llevó a cabo no solo al comienzo de la evaluación (etapa preparativa) sino también a través de todo el proceso evaluativo. Un listado de documentos consultados se encuentra en anexos (Anexo 2: Listado de Documentos y Fuentes de Información Consultados). Las fuentes de información fueron elegidas debido a sus potenciales aportes a la revisión en general y potenciales aportes para dar respuestas a las preguntas de la evaluación.

- *Entrevistas en profundidad a informantes clave durante la misión.* Se desarrollaron un número importante de entrevistas semi-estructuradas con informantes y participantes clave, actores interesados y contrapartes. Una lista de actores relevantes consultados o con los cuales se interactuó durante la misión se encuentra en Anexos (Anexo 3: Actores consultados para la). En total se interactuó y consultó a 48 personas como parte de esta evaluación. También se participó de presentaciones por parte del Proyecto de sus resultados hasta el momento y del proceso de implementación. Las entrevistas con actores institucionales se llevaron a cabo con todas las instituciones involucradas de una forma u otra en el Proyecto.
- *Grupos focales/observación directa.* Las entrevistas a los beneficiarios fueron principalmente implementadas como grupo focales (solo algunas fueron individuales). Asimismo, se usaron las visitas a campo tanto como para implementar entrevistas y grupos focales, y también para desarrollar observación directa del terreno, de las fincas donde se despliega el Proyecto, y de parte del proceso de catastro. Los beneficiarios y actores locales provenían de varias de las zonas de intervención. Más aun, se eligió consultar a beneficiarios en distintas etapas de relacionamiento con el Proyecto: beneficiarios que ya obtuvieron su título de propiedad hace varios años, nuevos propietarios, así como personas que recién comenzaban a relacionarse con el proceso, a fin de recabar información de las distintas etapas de intervención desde el punto de vista de los beneficiarios.

Tal como consta en los Términos de Referencia, esta evaluación es independiente del Proyecto, así como de las diversas instituciones que lo conforman, y del PNUD. Sin embargo, este proceso contó con un grupo de referencia / grupo de gestión conformado por representantes de la ACP y del PNUD con el cual la evaluadora se relacionó en cuestiones logísticas y de coordinación. Desde el Grupo de Gestión / Referencia se coordinaron las entrevistas y búsqueda de información y el Grupo recibió los reportes para aglutinar las sugerencias y comentarios a los reportes producidos, atendiendo a cualquier discrepancia entre las partes que presentaron comentarios.

PROCESO Y CRONOGRAMA

El proceso de evaluación se inicia con la preparación de un informe inicial. Luego se desarrolló una misión en Panamá para llevar a cabo entrevistas con actores relevantes y concluir con la etapa de búsqueda de información/análisis documental. Una agenda de la misión se adjunta en anexos (ver **Error! Reference source not found.**). Al finalizar la misión se desarrolló una presentación de primeros hallazgos. Luego de la misión se elaboró un borrador de reporte

de evaluación. El reporte fue sometido a comentarios por parte del Grupo de Referencia. Luego de la recolección de comentarios se procedió a elaborar el reporte final de evaluación intermedia.

e. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Tabla 1: Información del Proyecto Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá

Título del Proyecto:	Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá		
Arreglos de Gestión:	NIM (Implementación Nacional/ National Implementation Modality)		
Objetos del proyecto:	Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la cuenca del Canal de Panamá		
Efecto/s del MANUD /CPD: 2007	La sostenibilidad ambiental (biodiversidad, desarrollo forestal, estabilización del cambio, prevención de desastre) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales. Indicador de efecto 34: Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de la vivienda. Línea base: 65% de viviendas propias.		
Fecha de aprobación inicial: enero 2007	Fecha de finalización: febrero 2008	Monto: \$ 250,000.00	Incluye: modificación al presupuesto.
Fecha de revisión sustantiva RS 01: septiembre 2008	Fecha de finalización: septiembre 2009	Monto: \$ 710,738.00	Incluye: Modificación del producto 1: Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la Cuenca del Canal: se amplía la cobertura hasta el corregimiento de El Cacao y la subcuenca del río Cirí Grande en Capira. Producto 2: Apoyo al Programa de incentivos económicos ambientales.
Fecha de revisión sustantiva RS 02: octubre 2009	Fecha de finalización: agosto 2010	Monto: \$ 171,807.50	Incluye: la cobertura del Programa al Parque Nacional Chagres
Fecha de revisión sustantiva RS 03: septiembre 2008	Fecha de finalización: diciembre 2011	Monto: \$ 319,369.50	Incluye: ampliación de la cobertura del programa a los corregimientos de Cirí Grande y Cirí de Los Sotos en el distrito de Capira en la Cuenca del Canal.
Fecha de revisión sustantiva RS 04: enero 2012	Fecha de finalización: febrero 2012	Monto: \$ 851,195.16	Incluye: ampliación de la cobertura del programa a la ampliación de la Adecuar el Prodoc al Plan de trabajo, arreglos de gestión, monitoreo y evaluación y contexto legal.
Fecha de revisión sustantiva RS 05: julio 2013	Fecha de finalización: marzo 2014	Monto: \$ 457,000.00	Incluye: fondos para completar la cobertura del programa a los corregimientos de Santa Rosa, Cirí de Los Sotos y La Trinidad en el distrito de Capira - Cuenca del Canal. Se incluye un nuevo producto 3: Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca del Canal.
Fecha de revisión sustantiva RS 06: marzo 2014	Fecha de finalización: marzo 2015	Monto: \$ 457,000.00	Incluye: ampliación de la cobertura del programa al corregimiento de Arosemena en el distrito de La Chorrera en la Cuenca del Canal.
Fecha de revisión sustantiva RS 07: enero 2015	Fecha de finalización: diciembre 2016	Monto: \$ 500,000.00	Incluye: extensión de tiempo.
Fecha de revisión sustantiva RS 08: marzo 2016	Fecha de finalización: diciembre 2017	Monto: \$ 700,000.00	Incluye: modificación del producto 3: Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca del Canal, que contribuyan a relevar el rol de las mujeres y a su empoderamiento.

El Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá* comienza en el año 2007. Su objetivo directo es la titulación de fincas agropecuarias y forestales en la cuenca del Canal de Panamá. Subsecuentes revisiones substantivas al periodo inicial de enero 2007 a febrero 2008 se procuran con distintos procesos. Las revisiones incluyen la ampliación y modificaciones de presupuestos, agregados o modificaciones a productos esperados, extensiones de tiempos de implementación, ampliación de cobertura geográfica, modificaciones/ampliaciones/adecuaciones de los documentos y acuerdos de planificación del Proyecto.

La superficie total de la cuenca es de 339,650 hectáreas (tal como lo establece la Ley 19 de 1997 que organiza el dominio y funcionamiento del Canal). La cuenca hidrográfica del canal es allí definida como el “área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos”.

El Proyecto es de implementación nacional¹. La fuente de financiamiento del Proyecto es la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) mientras que el PNUD cumple roles de supervisión/administración de fondos.

RESULTADOS Y PRODUCTOS ESPERADOS DEL PROYECTO

El Proyecto tiene un resultado y tres productos esperados. Éstos (como se indica arriba) han sido reformados en las revisiones substantivas que han acaecido a través del periodo de implementación de enero de 2007 a la fecha. El resultado y los productos esperados son:

- **Resultado Esperado:** Catastrar y titular la totalidad de las fincas ubicadas en áreas o sub-cuencas donde la ACP pretenda llevar a cabo proyectos tendientes a la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá durante los siguientes años, manteniendo los principios de equidad en el acceso a la tierra y conservación de los recursos naturales.
 - Producto 1: Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la Cuenca del Canal de Panamá (corregimiento de El Cacao, Santa Rosa, Cirí de Los Sotos y La Trinidad, en Capiira; el Parque Nacional Chagres, la subcuenca del río Cirí Grande y Cirí de Los Sotos y el corregimiento de Arosemena en el distrito de La Chorrera en la Cuenca del Canal.

¹ También conocido como modalidad NIM (National Implementation Modality) por sus siglas en inglés.

- Producto 2: Apoyo al Programa de incentivos económicos ambientales.
- Producto 3: Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, que contribuyan a relevar el rol de las mujeres y a su empoderamiento.

Las tierras a ser tituladas por el Proyecto de Catastro y Titulación dentro de la Cuenca del Canal suman aproximadamente 153,000 hectáreas.

ARREGLOS DE IMPLEMENTACIÓN Y SOCIOS ESTRATÉGICOS

El Proyecto es implementado por el ACP. Los socios estratégicos de este proyecto son: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Ambiente, Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Registro Público de Panamá y la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)².

Específicamente, como se establece con anterioridad, el Proyecto se realiza mediante la modalidad de implementación nacional (NIM), con el apoyo directo del PNUD. El Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en su calidad de Director Nacional del Proyecto, delega la función de administración en la División de Contratos y esta, a su vez, en la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP). La UCP sigue los procedimientos y normas internas de la ACP para la ejecución de lo establecido en el proyecto y –al mismo tiempo– las normas y procedimientos de administración de proyectos NIM del PNUD. La UCP, por lo tanto, se encuentra bajo la dirección de la División de Administración Ambiental del Departamento de Seguridad y Ambiente de la ACP.

FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

El proyecto es financiado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). El mismo se inicia en el año 2007 y se ha renovado cada año, a través de revisiones sustantivas. La cantidad de

² Anteriormente se designaba a la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario como socio del Proyecto. Sin embargo, esta institución toma nuevos roles y es ahora llamada ANATI.

Asimismo, en los documentos de inepción se designa a la Dirección de Patrimonio Natural de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como institución socia. Sin embargo, la ANAM pasa a ser el Ministerio de Ambiente durante el transcurso del proceso de implementación del Proyecto.

fondos transferida al proyecto de es de USD 4 447 109. En el cuadro a continuación se encuentran los detalles de financiamiento-.

Tabla 1: Financiación del Proyecto

Insumos	Presupuesto aprobado en USD
Donante ACP	4 267 739.11
Costos compartidos del programa (11888)	28 985.40
Total de insumos	4 296 724.51
Costos de gestión ACP (3.5%)	149 370.76
Costos de gestión (11888) (3.5%)	1 014.60
TOTAL	4 447 109.87

PARTE 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

f. PERTINENCIA/RELEVANCIA Y CONCEPTO DEL PROYECTO

La pertinencia (o relevancia) de un proyecto es el grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan y son consistentes con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, el análisis de pertinencia considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD, incluyendo temas tales como el empoderamiento e igualdad de género.

El enfoque del Proyecto claramente coincide con las prioridades nacionales. Desde lo formal esto se manifiesta a partir del inicio del periodo de inceptión e iniciación de implementación a través del Plan de Gobierno de Panamá, en lo referente a la Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009, dado que el Pilar 1 de este documento de planificación es “Reducir la pobreza y mejorar la distribución de ingreso”. El Plan de Gobierno era vigente al momento de diseño, sin embargo, la pertinencia explícita se mantiene para con los diversos planes, normativas y programas subsecuentes, así como con las prioridades de desarrollo del país que se generan coetáneamente con el proceso de implementación hasta la fecha.

La relevancia también va más allá de la formal manifestación en un plan general ya que la pertinencia también se exterioriza en planes e instrumentos más específicos. En cuanto a la titulación, la pertinencia se manifiesta en diversas normativas que atienen a los derechos de tenencia y a la titulación.³ En otras temáticas, se puede indicar que Panamá ratifica variadas normativas y políticas públicas vigentes que definen o dan indicaciones de la coherencia del Proyecto con las necesidades y prioridades nacionales en materia medioambiental, asimismo, las cuales son altamente relevantes para con el Proyecto. Estas, son –por ejemplo– normas tales como la Ley General del Ambiente y la Ley Forestal (entre otras).

En lo referente específicamente a la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, desde la Constitución Política de la República de Panamá se consagra en su Título XIV todo lo concerniente al Canal de Panamá y a la Autoridad del Canal de Panamá. La pertinencia del Proyecto, que busca a través del catastro y la titulación el desarrollo y el manejo de la cuenca, se determina dado que

³ El Proyecto reconoce varias normativas específicas pertinentes para con la titulación de la Cuenca del Canal de Panamá. Entre ellas la Ley 59 del 8 de octubre de 2010 (ANATI); la Ley 37 del 21 de septiembre de 1962 (Código Agrario de Panamá); la Ley 24 del 5 de julio de 2006 (Titulación masiva en Panamá). Fuente: Presentación: PROGRAMA DE CATASTRO Y TITULACION DE TIERRAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ, PPT, octubre 27 2016.

a la Autoridad del Canal de Panamá le corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que se determine.⁴

Desde estos documentos, planes y normativas se desprende la pertinencia formal. Sin embargo, cabe resaltar, también, la relevancia que el buen manejo de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá tiene para el país. El Canal no solo tiene un rango de contribución directa al Producto Interno Bruto que oscila entre el 7 y el 10 por ciento (dependiendo de los años analizados), sino también dado que el Canal contribuye al desarrollo del país de forma directa e indirecta en la generación de empleos, y de sustento al sector de servicios asociados al Canal (lo cual es un área de creciente importancia socio – económica para el país). El correcto manejo de las aguas de la cuenca hidrográfica es un aporte esencial y medular para el manejo del Canal y, por ende, para el desarrollo del país.

En lo referente a la pertinencia del Proyecto para con los planes corporativos del PNUD, el Documento de Proyecto (PRODOC) establece que el mismo es congruente con el efecto esperado del MANUD que indica “La sostenibilidad ambientales (biodiversidad, desarrollo forestal, estabilización del cambio climático, prevención de desastres) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales” estableciéndose a través de este resultado esperado la relevancia del Proyecto para con el Sistema. El hito de efecto del MANUD vigente al momento de diseño e inceptión del Proyecto es el Indicador 34: “Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de la vivienda. Línea Base: 65% de viviendas propias.”

Basándose conceptualmente en esta relevancia, se desarrolla el concepto del Proyecto. Básicamente, el concepto del Proyecto implica facilitar y fomentar la titulación de las fincas en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá a fin de fomentar el desarrollo sostenible del área y al mismo tiempo garantizar el funcionamiento del Canal. Se parte de la premisa que la tenencia segura es uno de los factores principales para garantizar el manejo de los recursos naturales. Asimismo, en conexión con los procesos específicos de fomento al manejo sustentable de los recursos dentro de las fincas objetivo, catastrar y titular es el primer proceso necesario como base a fin de garantizar la aceptación y continuidad de los programas de incentivos e impulso de manejo sustentable. Por lo tanto, el concepto y la subsecuente implementación son claros y a la vez clave. Aquí también se evidencia una alta relevancia en torno a la estrategia del Proyecto.

⁴ Fuente: Presentación PROGRAMA DE CATASTRO Y TITULACION DE TIERRAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ, PPT, octubre 27 2016.

El diseño del Proyecto se remonta al Programa de “*Apoyo al Catastro y Titulación de Tierras*” que se inició en el año 2002 en la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá. Este Programa, basado en un acuerdo interinstitucional firmado entre la ACP y el MIDA, incluyó por primera vez el catastro urbano y rural de los predios ubicados en la región occidental de la cuenca hidrográfica del Canal. El diseño del Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá*, por lo tanto, construye a partir de esta primera experiencia en la zona y se incorporan en el Proyecto siendo evaluado varias de las lecciones aprendidas de esta primera iniciativa.⁵

El diseño posee un resultado y tres productos esperados. Éstos se indican a continuación.

Resultado Esperado: Catastrar y titular la totalidad de las fincas ubicadas en áreas o sub-cuencas donde la ACP pretenda llevar a cabo proyectos tendientes a la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá durante los siguientes años, manteniendo los principios de equidad en el acceso a la tierra y conservación de los recursos naturales.

<u>Producto 1:</u> Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la Cuenca del Canal de Panamá (corregimiento de El Cacao, Santa Rosa, Cirí de Los Sotos y La Trinidad, en Capira; el Parque Nacional Chagres, la subcuenca del río Cirí Grande y Cirí de Los Sotos y el corregimiento de Arosemena en el distrito de La Chorrera en la Cuenca del Canal.
--

<u>Producto 2:</u> Apoyo al Programa de incentivos económicos ambientales.
--

<u>Producto 3:</u> Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, que contribuyan a relevar el rol de las mujeres y a su empoderamiento.

Claramente, el Producto 1 es el producto principal del Proyecto, y el eje sobre el cual gira el proceso que conduce al Producto 2. El tercer producto esperado, sin embargo, no está formulado de forma coherente para con el producto 1 ni para con el resultado esperado.

El Proyecto llevó a cabo una serie de revisiones substantivas en el diseño y re diseño, que pueden ser consideradas como gestión adaptativa. Estas se llevaron a cabo a fin de extender el Proyecto año a año, ampliar la cobertura geográfica de los procesos que conducen al catastro y titulación de las fincas en las Cuencas, ajustes a los marcos temporales, así como adecuaciones en la planificación del Proyecto. Por lo tanto, se considera que estas revisiones substantivas al

⁵ Dado que el Proyecto no se ajusta estrictamente a los parámetros de diseño de Proyectos PNUD dado que el rol del PNUD se circunscribía a la administración de los fondos de la ACP para la implementación, distintas variables de diseño a las que se refieren las evaluaciones no están presentes. Cuestiones como marco de resultados, indicadores SMART, etc., no fueron incluidas. Por lo tanto, esta evaluación no las analiza debido a su ausencia.

diseño original han dado como resultado una gestión adaptada a la extensión del área de cobertura, así como adaptación a diversos cambios que se presentaron durante el lapso de implementación del Proyecto hasta la fecha.

También ha habido una gestión adaptativa en cuanto a las modalidades de trabajo. El proceso de catastro a nivel nacional, por ejemplo, cambió durante el periodo de implementación y el Proyecto se fue adaptando a estos cambios sin mayores problemas. Asimismo, se realizó gestión adaptativa en cuanto a la contratación. En su origen se contrataba a empresas privadas para la mayoría del proceso de implementación. Sin embargo, dado que esta contratación y modalidad no daba los resultados esperados, se estableció una unidad ejecutora multidisciplinaria a fin de implementar todo el proceso de catastro y titulación que asume el Proyecto.

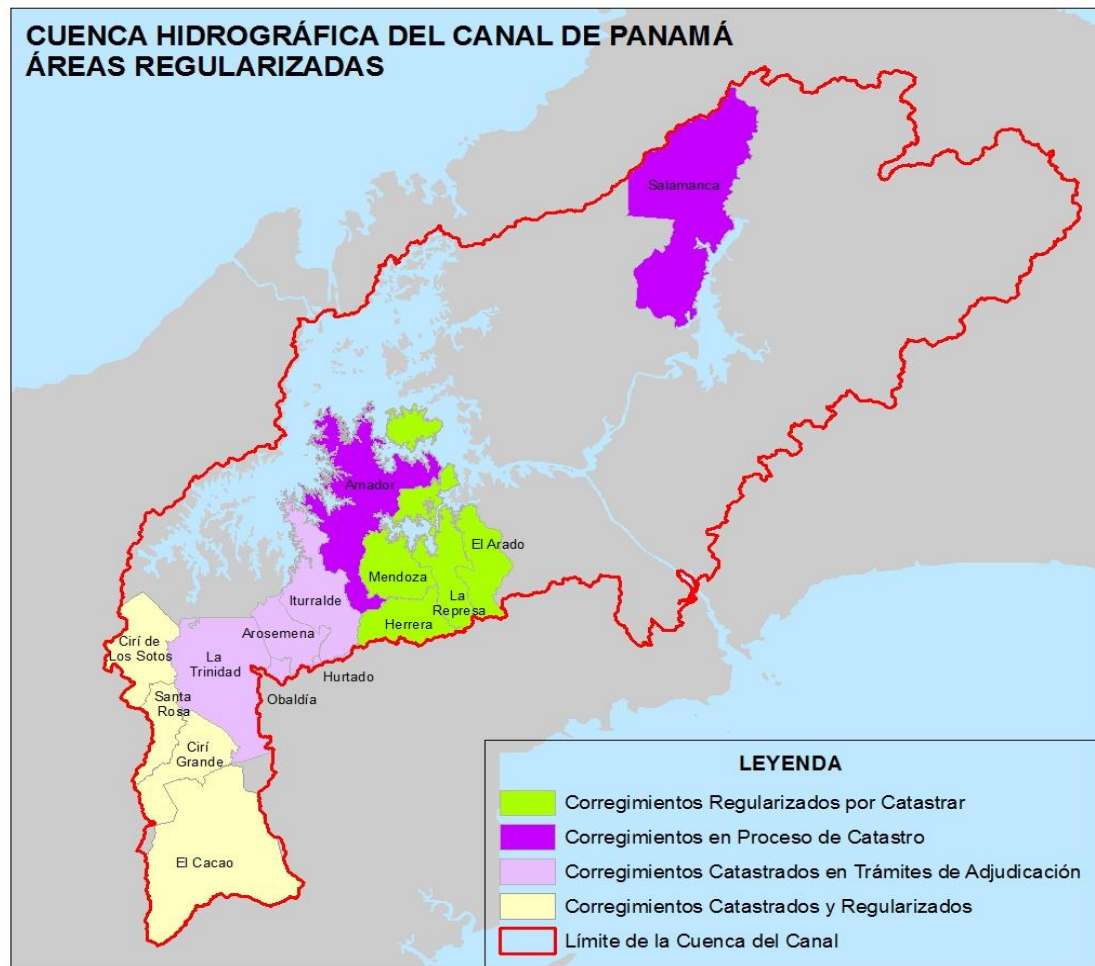
Dada la relevancia y génesis del Proyecto, éste posee una alta aceptación nacional y local. Esta aceptación se manifiesta con un alto grado de apropiación a nivel nacional y a niveles locales, no solo por parte de las autoridades de gobierno sino también por parte de actores locales y beneficiarios directos e indirectos de los procesos que impulsa el Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*.

g. RESULTADOS Y CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS

Como se indica arriba, el resultado esperado a través de este proyecto es catastrar y titular la totalidad de las fincas ubicadas en áreas o sub-cuencas donde la ACP pretenda llevar a cabo proyectos tendientes a la conservación y uso sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá durante los siguientes años. Este resultado se articularía, principalmente, a través del primer producto esperado de este proyecto, el cual es la *titulación de fincas agropecuarias y forestales en la Cuenca del Canal de Panamá (corregimiento de El Cacao, Santa Rosa, Cirí de Los Sotos y La Trinidad, en Capiरा; el Parque Nacional Chagres, la subcuenca del río Cirí Grande y Cirí de Los Sotos y el corregimiento de Arosemena en el distrito de La Chorrera en la Cuenca del Canal*.⁶ A continuación se incluye una figura que ilustra cuales son las zonas a catastrar/titularizar. Este mapa corresponde a las tierras a ser tituladas por el Proyecto de Catastro y Titulación dentro de la Cuenca del Canal, las cuales suman aproximadamente 153,000 hectáreas.

⁶ El Producto 2 (y concebiblemente el Producto esperado 3), se apoyan en el desempeño del primer y principal producto esperado.

Figure 1: Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá: Áreas Regularizadas



Con el cometido del resultado y Producto 1 esperados se lleva a cabo la implementación del Proyecto. La intervención define su misión de la siguiente manera: *Expedir títulos de propiedad a pequeños, medianos y grandes productores garantizándoles la seguridad jurídica de la tierra que trabajan de una forma ágil, eficiente y oportuna, mediante la implementación de procesos transparentes y modernos.* Asimismo, desde el Proyecto se genera una visión sobre qué es lo que pretende desarrollar. Se delinea que la meta es brindar seguridad jurídica a los pobladores rurales sobre la tenencia de su tierra a fin de mejorar su calidad de vida, sustentado esto con la transparencia de los procesos y con la modernización de los sistemas de información y registro.

En términos de proceso el Proyecto sigue una serie de pasos específicos y concretos a fin de catastrar y subsecuentemente titularizar las fincas en las zonas objetivo. El primer paso que se desarrolla es clave ya que es de divulgación donde se informa a actores locales y potenciales beneficiarios del proceso que se llevará a cabo. Más allá de la divulgación propiamente dicha,

este paso se establece dando transparencia al Proyecto y –a su vez– generando apoyo y apropiación, principalmente por parte de las comunidades y de los potenciales beneficiarios individuales. En una primera etapa en las zonas objetivo (sub cuencas, corregimientos⁷, etc.) se desarrollan reuniones con autoridades locales y regionales, presentaciones del Proyecto a los Consejos Consultivos de cuenca, así como reuniones con las comunidades objetivo y con los potenciales beneficiarios. Este último tipo de reunión mayoritariamente se desarrolla como visitas a las fincas, siguiendo un patrón de acercamiento desde Proyecto hacia los potenciales beneficiarios que se despliega a través de todo el proceso de implementación.

El segundo paso concordado en reuniones con los beneficiarios implica la visita de los empadronadores del Proyecto a los beneficiarios del programa de catastro y titulación a fin de concordar fechas y tiempos donde se realizarán las mensuras de los terrenos. Esta es la etapa que el Proyecto clasifica como divulgación.

En un subsiguiente paso, que el Proyecto clasifica como notificación, personal del proyecto (empadronadores) desarrollan visitas a los potenciales beneficiarios a fin de concordar fechas en las que se realizarían mensuras del terreno a catastrar/titular. El subsiguiente paso en la implementación es la encuesta catastral, donde se completa una ficha catastral con datos e información de los potenciales beneficiarios (ocupantes del terreno,) así como información del predio, del terreno, y de sus colindantes. Sucesivamente se lleva a cabo el levantamiento catastral propiamente dicho, con recorridos por los predios de la finca o terreno con personal del Proyecto (técnico catastral), para la mensura y para tomar los puntos o coordenadas de los mismos.

Estos primeros hitos de trabajo en la implementación del Proyecto están encadenados. Se llevan a cabo de forma participativa en colaboración con los beneficiarios en distintas maneras. Los siguientes pasos tienen un cariz más técnico y los mismos se desarrollan por parte de los integrantes del equipo de Proyecto y (en algunas etapas) en colaboración con las otras instituciones de gobierno socias (ANATI, MIDA, MIAMBIENTE, Registro Público).

Las etapas técnicas que lleva a cabo el Proyecto luego del relevamiento de información en campo son los procesamientos de datos para alimentar a las bases de datos del Proyecto en formato SIG y a nivel nacional, la revisión documental, así como la confección de planos en los formatos establecidos por la ANATI para el proceso de titulación masiva.

⁷ Los corregimientos son las demarcaciones territoriales político-administrativas más básicas de Panamá.

Formas de titulación en Panamá

Cabe resaltar que existen dos formas de titulación en Panamá: individual o masiva.

La primera (llamada *individual o convencional*) es aquella donde el propietario realiza las diligencias requeridas –incluyendo la mensura y pasos administrativos – a fin de obtener su título de propiedad por autogestión (Ley 37). El derecho habiente se hace cargo no solo de presentar los materiales para generar el título, sino que, también, paga todos los gastos incurridos.

La segunda modalidad (llamada *titulación masiva*) se basa en que la gestión y tramitación es realizada por alguna institución o instituciones involucradas en el proceso (Ley 24). El proceso se lleva a cabo a través de un barrido catastral masivo y la(s) instituciones involucrada(s) no solo se hacen cargo del proceso administrativo que conduce a catastro y titulación, sino que también se hacen cargo de sus costos.

Distintos actores institucionales aportaron diversas contribuciones para la consecución del resultado y el Producto 1. Los principales roles de los distintos actores institucionales en colaboración con el Proyecto son los siguientes:

Tabla 2: Roles institucionales

▪ <i>ANATI</i>	Aprobación de planos y de resoluciones
▪ <i>Alcaldías, Corregidurías, ANATI y Diarios Locales</i>	Publicación de edictos
▪ <i>MIAMBIENTE</i>	Emisión de concepto favorables ⁸
▪ <i>Registro Público</i>	Inscripción de los títulos de propiedad

⁸ Por ley, el MIAMBIENTE debe emitir una suerte de visto bueno llamado *concepto favorable* en los procesos de adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado. Esto implica que los predios tienen aptitud forestal, y que los mismos cumplen con ciertos parámetros medioambientales, así como que los eventuales propietarios se adhieren a la normativa vigente en temáticas ambientales. Si los propietarios infringen alguna norma ambiental, esto se debe regularizar antes de otorgársele el concepto favorable para poder titular. Además del concepto favorable, los títulos contienen aditamentos (marginales) que indican cuales son las normativas ambientales claves que los propietarios deben cumplir una vez que obtengan el título y la posesión legal se haga efectiva.

Los eventuales beneficiarios son presentados con los materiales (expediente, planos, etc.) para la revisión de los mismos y para así poder dirimir conflictos o corregir diferencias. Al finalizarse el proceso de catastro y el de titulación, se les otorga el título a los propietarios en un acto formal y público.

El proceso ha arrojado un significativo número de logros con un alto grado de avance hacia la consecución de los productos y resultados esperados en cuanto a catastro y titulación. Como se vislumbra en la tabla a continuación (con información desglosada por distritos y corregimientos), hasta la fecha se otorgaron 6175 títulos para 8503 predios con una cobertura de 51156 hectáreas. Cabe destacar que la dificultad de acceso al terreno, el aislamiento de un número de fincas, y otras dificultades en acceder a una cantidad de predios demuestran que los logros son también cualitativamente significativos ya que (más allá de los logros cuantitativos relacionados con el número de títulos otorgados) el terreno donde se trabaja es inaccesible o difícil de acceder en muchos casos, agregando complejidad a la tarea de catastro.

Tabla 3: Estadísticas del Proyecto de Catastro y Titulación 2007-2016

DISTRITOS	CORREGIMIENTOS	HECTÁREAS	PREDIOS	TITULOS	USO Y ADMINISTRACIÓN
CAPIRA	EL CACAO	15,420	3,025	2,423	31
	CIRI GRANDE	5,095	1,277	1,150	11
	SANTA ROSA	2,480	308	250	3
	CIRI DE LOS SOTOS	5,760	826	730	10
	LA TRINIDAD	10,731	1,804	1,453	10
TOTAL		39,486	7,240	6,006	65
LA CHORRERA	OBALDIA	674	49	20	2
	AROSEMENA	3,260	287	112	7
	HURTADO	433	46	19	
	ITURRALDE	6,102	553	18	
TOTAL		10,469	937	169	9
COLÓN	SALAMANCA	1,201	326		
TOTAL		1,201	326		
GRAN TOTAL		51,156	8,503	6,175	74

Las tierras a ser tituladas por el Proyecto de Catastro y Titulación dentro de la Cuenca del Canal suman aproximadamente 153 000 hectáreas. Al cierre del 2016 este proyecto ha titulado 51 156 has. correspondiente al 33 % de las mismas.

Todos los actores relevantes y beneficiarios directos han indicado que la aceptación del Proyecto de catastro y titulación no se dio en un principio. Los miembros de las comunidades no confiaban que realmente la titulación iba a tomar lugar. Muchos de los potenciales propietarios de las tierras ya habían asumido años (y algunos hasta décadas) de esfuerzo propio (con altos costos considerando los ingresos que tiene la población de las áreas rurales de la cuenca) a fin de potencialmente catastrar y titular, mayoritariamente sin éxito. Basándose en esto, y en percepciones que el Proyecto se acercaba a ellos a fin de “quitarles las tierras”, los miembros de las comunidades de la Cuenca y sub cuencas no confiaban en el Proyecto ni en la obtención de resultados y productos.

Algunas diferencias técnicas para con los distintos actores institucionales que colaboran con el Proyecto por fuera de la ACP fueron encontradas (diferenciaciones en demarcaciones -- hitos/monumentos—, metodologías de mapeo, etc.). Asimismo, recelos interinstitucionales a nivel de la administración pública también causaron algunos obstáculos a nivel de ejecución. Otra de las problemáticas encontradas es la fragilidad de acción mancomunada entre los diversos socios institucionales y falta de congruencia operativa con algunos actores institucionales a nivel de territorio. Aunque la ACP (y por tanto el Proyecto y el Programa de Incentivos Económicos Ambientales) presenta una continuidad en sus políticas y accionar, esto no es así con otros socios institucionales ya que allí se evidencia falta de continuidad política – institucional que afecta la relación entre y con los actores involucrados. Esta falta de continuidad ha causado falta de coordinación.

Los principales factores que influyeron en el alcance la consecución de los logros en el proceso de catastro y de titulación son varios. Primeramente, la forma estructurada en la que se llevó a cabo hasta la fecha el proceso para la obtención de los resultados⁹, con un claro plan de trabajo y un alto grado compromiso por parte de la Unidad Coordinadora del Proyecto, y con un desarrollo enlazado y coherente de los pasos a seguir a fin de catastrar y titular en la Cuenca. En segundo lugar, y siendo este un tema por demás importante, es el trabajo con las comunidades y con los potenciales beneficiarios, informando y dialogando, así como incluyendo la participación de los potenciales beneficiarios donde fuese posible. La extensión del trabajo en campo en directo contacto con las comunidades no solo favoreció a lograr el apoyo de las comunidades una vez que veían resultados positivos del proceso de catastro/titulación, sino que también colaboró a la transición del Producto 1 al Producto 2.

⁹ En particular analizando la obtención de resultados relacionados con el Producto 1.

El Producto 2 de esta intervención se describe como: *Apoyo al Programa de Incentivos Económicos Ambientales*^{10.11} Aunque el Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá* en sí no otorga o genera incentivos ya que la titulación no es de por sí sola un incentivo ambiental, estos son un proceso y un resultado necesarios (sine qua non) en la generación y ejecución de alicientes para la mejora del manejo de los recursos naturales en la Cuenca. Sin el catastro y titulación no puede existir un programa de incentivos medioambientales. Se discierne, por lo tanto, que el Proyecto al catastrar y titular afianza las circunstancias necesarias (seguridad jurídica) para desplegar un programa de incentivos. En segundo lugar, se discierne que el Proyecto apoya al programa de incentivos económicos ambientales de otras maneras. Por ejemplo, al crear relaciones de trabajo y de confianza mutua con los (ahora) propietarios/as de las fincas y allanar el camino a fin de que participen en los programas de alicientes económicos ambientales. Por último, también se discierne una fluida relación entre el Proyecto y el PIEA con trabajo mancomunado entre el personal de ambas intervenciones, vinculación directa entre el Proyecto y el PIEA, y flujo de información entre las mismas.

¹⁰ PIEA.

¹¹ Cabe recordar que esta evaluación tiene como alcance evaluar al Proyecto “APOYO AL CATASTRO Y TITULACIÓN EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ” y no al Programa de Incentivos Económicos Ambientales de la ACP. Sin embargo, ya que el Proyecto tiene como resultado esperado apoyar al Programa de Incentivos y está íntimamente relacionado con él, es dificultoso (y hasta puede resultar contraproducente) separar taxativamente ambas intervenciones para esta evaluación.

Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA)

El Programa de Incentivos Económicos Ambientales de la ACP se inserta dentro de la estrategia ambiental para el Canal. Según la ACP, su estrategia ambiental se basa en tres ejes: (1) Cumplir con la responsabilidad de manejar y conservar el recurso hídrico de la Cuenca del Canal; (2) Operar eficientemente el Canal; y (3) Proteger el ambiente y propiciar el desarrollo sostenible de la Cuenca.

El Programa de Sostenibilidad de la Cuenca tiene como eje central al PIEA. Éste se basa en acciones de protección y conservación de recursos hídricos en armonía con las actividades productivas desarrolladas por los habitantes de la Cuenca. Su principal objetivo es proteger los recursos hídricos en las regiones de la Cuenca dedicadas a actividades agropecuarias y forestales mediante el mantenimiento y establecimiento de coberturas forestales y establecimiento de modelos agroforestales. Asimismo, trabaja con las comunidades a fin de establecer o fomentar alternativas económicas sostenibles que velan por la conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

En términos específicos en relación con el Proyecto de catastro y titulación, el PIEA, una vez que los títulos son otorgados y la seguridad jurídica es garantizada para las tierras, provee incentivos económicos, asesoramiento, bienes, y otros servicios, para mejorar la productividad de forma sustentable de las fincas, así como para inducir un mejor manejo de los recursos naturales y mantener la cobertura forestal que garantice agua para la operación del Canal.

La implementación del PIEA ha generado un número de resultados e impactos positivos, entre ellos mejora en la productividad de fincas, así como optimización en el manejo de los recursos naturales en las zonas rurales. Algunos temas surgen de las valorizaciones de este programa, tales como la falta de análisis de toda la cadena y temas aledaños que hacen a la productividad (camino e inaccesibilidad de las zonas, racionalidad del componente financiero vis-a-vis los pagos por servicios ambientales, y falta de coordinación entre el PIEA con los ciclos productivos anuales de las fincas) que se relacionan con el Proyecto y con los impactos del mismo.

En cuanto al Producto 3: *Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, que contribuyan a relevar el rol de las mujeres y a su empoderamiento*, no se evidencia que esto haya tomado lugar dentro del desarrollo del Proyecto. Asimismo, se percibe que no hay una clara conexión entre la primera sección del producto esperado (ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia . . .) y la segunda sección (. . . que contribuyan a relevar el rol de las mujeres). Se percibe que este producto fue agregado sin una clara meta o propósito sin indagar sobre cuál es el objetivo, como (o porque) se llega de la primera a la segunda cláusula/artículo de la frase, ni como se desarrollaría el proceso que buscaría lograr este producto. Esta también es la única instancia donde se menciona la dimensión de género, y lamentablemente esto ocurre sin una clara estrategia sobre cómo se enfoca dentro del marco del Proyecto.

En cuanto a la temática de género, como se indica arriba, la única instancia donde se menciona la dimensión de género, se hace en un producto adicional al principal producto esperado y si una estrategia sobre cómo se enfoca dentro la igualdad de género dentro del marco del Proyecto. Esto es una brecha desde lo conceptual ya que el enfoque de género de cualquier intervención debe de estar claramente delineado desde un comienzo.¹²

¹² La tenencia de la tierra es altamente desigual en la región latinoamericana. En Panamá se estima que solo el 29 por ciento de la tierra es poseída por mujeres. Asimismo, existe una plétora de literatura en cuanto a la temática de género y los recursos naturales que es crecidamente relevante en cuanto a la dinámica de tenencia, manejo de los recursos naturales y desarrollo. Esto da cuenta que el enfoque de género no es tangencial a los temas que encara directa e indirectamente el Proyecto.

h. EFICACIA Y EFICIENCIA

La eficacia se evalúa analizando el grado en que se han alcanzado los resultados previstos del Proyecto. Valorar la eficacia implica analizar el cambio que generan los productos o el efecto que se observa. También implica atribuir los cambios observados o los avances hacia ese cambio a la iniciativa y / o determinar la contribución de la intervención a las transformaciones detectadas. La eficiencia se analiza al valorar si los insumos o recursos utilizados (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica, ya que una iniciativa es eficiente cuando los recursos se usan de manera apropiada y económica para generar los productos deseados. Por tanto, la eficiencia se define como la transformación óptima de insumos en productos.

En torno al análisis de eficacia, se discierne que el Proyecto ha sido muy eficaz en torno a la obtención de productos (catastro y títulos de propiedad) que conducen a obtener el resultado esperado. Esta es una de las razones que influyeron en el alcance la consecución de los logros en el proceso de catastro y de titulación ya que la implementación fue eficaz, ágil, y centrada en obtener los productos. La rapidez que caracterizó a los procesos de catastro y titulación, donde los mismos toman en promedio unos meses cuando el proceso individual toma años, es otro indicador de la eficacia (así como de la eficiencia) del desempeño del Proyecto.

La eficacia general de la gestión del proyecto también se relaciona con la gestión adaptativa que se implementó año a año (desde el 2007 hasta la fecha) a fin de extender los procesos y adoptar cambios. Esto es, se disciernen procesos adaptativos por parte del Proyecto que hacen a la eficacia. La toma de decisiones por parte de los socios del Proyecto en las revisiones substantivas fueron respaldadas y aprobadas en las reuniones del Comité de Evaluación de Proyectos Local (LPAC) del PNUD, conformado por la Autoridad del Canal y el Ministerio de Economía y Finanzas. Estas intervenciones resultaron claras y ágiles en términos de eficacia.

Asimismo, se discierne que se han utilizado los recursos adecuadamente y con eficiencia. Esto se refiere no sólo a los recursos financieros, sino también a los recursos humanos del personal del Proyecto y al recurso de tiempo. La agilidad y rapidez con la que se gestionaron los catastros y títulos dan cuenta del uso eficiente de los variados recursos involucrados en el Proyecto.

El rol del PNUD para este Proyecto ha sido la administración financiera del mismo. El PNUD fue responsable de la administración de los fondos para gastos operativos lo cual incluyó temas como la contratación, pagos y compras. La agencia fue elegida para desempeñar este rol a fin de dar transparencia a la administración financiera del Proyecto. La disponibilidad de

insumos y apoyo en cuanto a la administración ha sido oportuna por parte del PNUD, con un apropiado control financiero.

A pesar que el PNUD no ha tenido un rol estratégico en lo substantivo, con esta iniciativa se inicia una relación de trabajo ACP - PNUD. Por lo tanto, a partir del Proyecto se están abriendo espacios de trabajo en conjunto con ACP, como lo es la preparación de un documento de proyecto para implementar el Plan de Seguridad Hídrica 2015-2050 “Agua para Todos”, y la posibilidad de firmar un nuevo documento de proyecto para continuar con la titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Ya que la fuente de financiamiento del Proyecto es la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) con fondos del Estado Panameño, mientras que el PNUD cumple roles de supervisión/administración de éstos, la UCP debió reportar de forma distinta para cada institución. Esto generó una cierta duplicación de esfuerzos.

Los reportes al PNUD se han mayoritariamente circunscripto a cuestiones financieras. No ha habido reportes ni herramientas de monitoreo de productos y resultados de forma constante, tan solo reportes financieros/administrativos. Esta evaluación de medio término toma lugar luego de casi diez años de implementación (ya que la ejecución del Proyecto comienza en enero del 2007). La ausencia de herramientas de seguimiento también se hace evidente al carecer el Proyecto de una sistematización. El Proyecto carece de documentación que contenga ordenamiento de los procesos que se llevaron a cabo, como se inter relacionan estos procesos, factores que actúan en el proceso de implementación, lecciones aprendidas y cuáles han sido los logros efectivos.

La eficacia y eficiencia en obtener productos y resultados también se deben al funcionamiento Unidad Coordinadora del Proyecto. Como se ha mencionado en otras secciones de este reporte, la UCP funcionó ágil y eficientemente con un claro plan de trabajo y un alto grado compromiso. Asimismo, esta unidad técnica de implementación es apropiada para el alcance de los resultados, con una adecuada composición de personal técnico multidisciplinario idóneo para cada una de las áreas de trabajo que implica el catastro y titulación rural. (Ver Anexo 5: Organigrama de la Unidad Coordinadora del Proyecto)

i. EFECTOS E IMPACTOS

Se pide a este tipo de evaluaciones que se analice la obtención de efectos, siendo estos definidos dentro del marco de los análisis como cambios institucionales y/o cambios de comportamiento institucional o individuales. El impacto se define como cambios en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas que proporcionan las iniciativas de desarrollo, directa o indirectamente, de forma intencionada o involuntaria. Las evaluaciones de medio término tienen pocas pretensiones de analizar impactos ya que éstas toman lugar habitualmente más tempranamente en el proceso de implementación que la actual evaluación intermedia y porque, generalmente, los impactos de las intervenciones no se disciernen dentro de los lapsos de intervención. Sin embargo, a raíz del *Proyecto Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá* se vislumbran impactos en su zona de actuación y a nivel nacional. Varios de éstos han sido efectos e impactos esperados, mientras que otros son adicionales a los resultados esperados.

En cuanto a efectos, el Proyecto claramente ha generado cambios institucionales (o cambios en el comportamiento institucional) en Panamá ya que la experiencia de titulación masiva que se implementa a través del Proyecto ha introducido innovaciones en cuanto al catastro y la titulación en el país. Las metodologías utilizadas, el formato de titulación masiva, y el enfoque de aproximación directa con los potenciales beneficiarios y eventuales propietarios ciertamente ha creado cambios institucionales, a nivel de cuenca y también a nivel país. Este método y proceso exitoso tiene altas posibilidades de ser replicable y replicado a distintos niveles.

Otros efectos igualmente han acompañado a la implementación del Proyecto y obtención de los resultados y productos esperados. Por ejemplo, se ha favorecido y contribuido a la activación de los comités comunitarios (comités locales y consejos consultivos) de la Cuenca del Canal que (a través del dialogo y la concertación) buscan generar un proceso participativo en lo relativo a la administración de la cuenca.¹³ Otros cambios, con menores o mayores logros, han surgido del trabajo inter – institucional con distintos actores gubernamentales a nivel de territorio. A pesar de las diferencias entre las diversas instituciones (diferencias en mandatos, en niveles técnicos, etc.) se ha logrado en varias instancias el trabajo en conjunto entre diversas instituciones.

¹³ Cabe recordar que uno de los primeros consensos a los que se llega en las actividades de los consejos consultivos fue el de “Implementar un programa de titulación de tierra que diera derecho legal a sus legítimos dueños.” Por lo tanto, se discierne una notable inter relación entre los procesos participativos que dan lugar al proceso de catastro / titulación y que, a su vez, este proceso favorece y contribuye a la participación efectiva de los pobladores a través de los comités.

Por último, un efecto (inesperado o no planificado) que desde las instituciones no se visualiza cabalmente son los cambios institucionales que acompañan o que surgen de la recolección y generación de información que el Proyecto logra. El proceso de catastro genera una serie de informaciones (mapas, etc.) que apuntalan cambios institucionales ya que los mismos son (y pueden ser más aun) base para la generación de políticas públicas.

Respecto a impactos (i.e. cambios en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas), se disciernen varios. Algunos de ellos ligados directamente al proyecto de catastro y titulación mientras que otros ligados al Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA). Sin embargo, como se ha establecido antes y dando por entendido que esta evaluación intermedia no evalúa al PIEA, el Proyecto al gestionar catastro y titulación es un proceso necesario para poder aplicar el PIEA en las zonas rurales de la cuenca. En primer lugar, el impacto mayor directo es la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Mucho ha sido debatido, analizado e implementado a través de organismos nacionales e internacionales en la región sobre el impacto de la seguridad jurídica de tenencia y su impacto sobre las condiciones de vida de los sectores pobres (urbanos y rurales). En el caso del Proyecto claramente se discierne que la titulación ha contribuido en múltiples maneras para con la seguridad jurídica asociada a la tenencia. En lo más tangible, la tenencia asegurada ha otorgado la capacidad de utilizar la tierra como garantía para acceso al crédito bancario para actividades agrícolas (tal como se adelantó en los documentos de proyecto en cuanto a resultados esperados).

Esta evaluación también ha encontrado otros impactos, algunos de ellos no esperados. Por ejemplo, el uso de la tierra como garantía para préstamos prendarios para la producción en temas no agrícola ganaderos (por ejemplo, para la construcción, movilidad y transporte, etc.). Más aun, dada la seguridad en la tenencia, los nuevos títulos – habientes también tienen acceso a planes de vivienda social del Estado panameño que (sin tenencia asegurada) no pueden acceder a ellos. También, en esta línea de análisis los beneficiarios reportan mayor cuidado con los recursos naturales en sus tierras. A pesar que este tipo de aserción debería de ser comprobada, se vislumbra que existe mayor apropiación del concepto de manejo de los recursos naturales por parte de los beneficiarios.

Conectando con lo mencionado, la relación entre el Proyecto de catastro y titulación y el Programa de Incentivos Económicos Ambientales es muy próxima. A fin de poder participar en el PIEA, los pobladores necesitan tener titulación. Luego de la titulación pueden acceder al PIEA. Por lo tanto, los logros e impactos que se obtienen a través del PIEA (aunque independientes) se basan en la posibilidad de la titulación que desarrolla el Proyecto.¹⁴ Algunos de los impactos

¹⁴ Como se indicó anteriormente en este reporte, antes de comenzar el Proyecto tan solo el 8 por ciento de las fincas estaban tituladas.

relacionados con la titulación y con el programa de incentivos son el incremento en productividad de las fincas. Aunque, nuevamente, se necesitan mayores precisiones y comprobar fehacientemente lo que afirman los propietarios de las fincas, algunos reportan hasta el 300 por ciento aumento del rendimiento económico de las fincas (por ejemplo, en aquellas dedicadas a la producción del café y que recibieron incentivos del PIEA para esto). Los finqueros que han incrementado su productividad de café están explorando métodos de asociativismo para no solo mejorar la producción sino también generar mayor valor agregado a futuro. Este incremento en productividad y potencial incremento en el valor agregado tiende a generar mayores ingresos, y al mismo tiempo mantener la cobertura forestal en la zona.

Este último punto es bastante clave en la generación de procesos ganar – ganar que se generan a raíz del Proyecto. La meta de mantener los recursos de agua a fin de garantizar el buen funcionamiento del Canal (incluyendo la creciente demanda de agua en parte asociada a la expansión de la capacidad de la vía) es uno de los objetivos claves generales en el proceso de administración de la cuenca y una de las metas asociadas a la cobertura forestal y el mantenimiento de la forestación en la cuenca. Asegurarse que esto ocurra a través del manejo adecuado de los recursos naturales en las fincas es parte del proceso ganar – ganar que se percibe a través de esta evaluación intermedia con beneficios para los agricultores y al mismo tiempo beneficios para la cuenca (y por ende al) país apuntalando el funcionamiento del Canal de Panamá.

Otro de los beneficios tangenciales esperados, según consta en el Documento de Proyecto, es proteger la producción de agua potable para la población de las principales ciudades del país. Además de esto, para la presente evaluación los beneficiarios manifiestan que no solo se protege la producción de agua potable para los sistemas urbanos de gran escala sino también para los propios en las zonas rurales que utilizan los sistemas de acueductos rurales. Esto es un impacto positivo no planificado que se detecta en las zonas de influencia del Proyecto.

El valor de la tierra aumenta con la tenencia asegurada. Por ende, un impacto ha sido la venta de terrenos y fincas una vez que las personas titulan a través del Proyecto. Sin embargo, este ha sido un efecto no deseado dado que la venta inmediata luego de la titulación no tiende a resultar en prácticas sustentables de producción y manejo en las fincas vendidas.

j. SOSTENIBILIDAD

Se considera como sostenibilidad lo relacionado con el grado de probabilidad en el que los beneficios de las iniciativas continúen una vez que haya terminado un proyecto de desarrollo y su impulso externo. La sostenibilidad (o la probabilidad de sostenibilidad o riesgos a la sostenibilidad) tiene distintos niveles de análisis en las evaluaciones. Cuando se evalúa la sostenibilidad se valora desde lo financiero, desde la institucionalidad / gobernabilidad y desde lo medio ambiental.

La probabilidad de sostenibilidad para continuar con los productos y resultados a generar cuando cese la disponibilidad de recursos económicos (sostenibilidad financiera) y una vez concluya el Proyecto es alta. El Proyecto absorbe todos los costos (de catastro y de titulación). Por lo tanto, no existe riesgo ya que los costos no son extensibles en el tiempo.

En torno a la sostenibilidad relacionada con el marco institucional y la gobernabilidad, en el caso del Proyecto se dan condiciones indicando que no existen riesgos altos (ni sociales ni políticos) que puedan poner en peligro la sostenibilidad institucional de los resultados del Proyecto de titulación y catastro a futuro. El respaldo normativo que existe para con la titulación masiva, así como el alto grado de apropiación por parte de los distintos actores institucionales y de los beneficiarios son indicativos de que los riesgos institucionales y de gobernabilidad son bajos.

El riesgo medioambiental más saliente que puede poner en peligro el mantenimiento de los resultados esperados del Proyecto, en especial en como el Proyecto se relaciona con los resultados del PIEA y los pagos por servicios ambientales, es la vulnerabilidad de la zona de implementación a los efectos del cambio climático.

PARTE 3. LECCIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

k. LECCIONES APRENDIDAS

Un proyecto que lleva ya casi unos diez años de ejecución acumula una plétora de lecciones aprendidas. Las lecciones que aquí se indican son las que se pueden discernir durante el proceso evaluativo. Sin embargo, de llevar a cabo una sistematización de la experiencia acumulada a través de todo el proceso de implementación del Proyecto, es indudable que un número importante de otras lecciones adicionales surjan. Las presentadas aquí son las que se disciernen como parte de la evaluación.

- La resistencia de beneficiarios y otros actores a un proyecto se supera a través del trabajo directo con las comunidades, la transparencia y los pronto resultados.
- Cuando existen condiciones cambiantes (de políticas, de mandatos, o técnicas) los proyectos pueden sobrellevarlas anclando los procesos y dando continuidad a los mismos no obstante cambios políticos y administrativos.
- Los resultados y productos esperados responden a una planificación estratégica, con continuidad y procesos claros.
- Los roles de cada actor institucional deben de ser clarificados desde un comienzo, atendiendo a las capacidades técnico – administrativas y a los mandatos de cada uno de ellos.
- La agilidad en cambiar procesos que no son conducentes a los resultados es altamente beneficiosa para los proyectos.
- El equipo y unidad operativa que debe llevar a cabo el trabajo de catastro y titulación debe ser multidisciplinario, altamente capacitado, con un compromiso para con un proyecto de este tipo y con el correcto apoyo de planificación, administrativo, y de insumos y metodologías de trabajo idóneos.
- La coordinación en territorio entre distintas instituciones con capacidades, mandatos, y visiones diferentes no se da automáticamente si no se cuenta con los instrumentos idóneos y acuerdos claros entre las partes.
- La sistematización, el seguimiento, y el monitoreo son esenciales no solo para la gestión de un proyecto sino también para su replicación, replicabilidad, y ampliación a distintos niveles.

I. CONCLUSIONES

El Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá* tiene como objetivo específico el catastro y titulación de las fincas ubicadas en áreas o sub-cuencas donde la Autoridad del Canal de Panamá pretenda llevar a cabo proyectos tendientes a la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Más aun, es un proyecto multi propósito que no solo tiene esta finalidad específica sino también una serie de otras metas conjuntas. Metas tales como garantizar el buen funcionamiento del Canal a través del manejo de los recursos naturales (entre ellos el agua y cuestiones asociadas al agua tales como el recurso forestal y su manejo), así como crear condiciones de seguridad en la posesión de la tierra y (a través de esto) generar condiciones que promuevan el bienestar de los habitantes y el desarrollo sostenible de sus actividades productivas.

Debido a estos múltiples propósitos, ligados entre sí, este es un proyecto altamente relevante para el país. Su pertinencia se debe al preponderante rol socio – económico que el Canal de Panamá y su buen funcionamiento tiene para el país, así como el papel importante que juega la tenencia de la tierra productiva para el desarrollo. Esto último en especial para los sectores de menores recursos que predominan en las zonas objetivo del Proyecto.

El Proyecto ha generado un importante número de resultados concretos. A través del catastro y la posterior titulación de las fincas se ha logrado hasta la fecha conferir 6175 títulos para 8503 predios con una cobertura de 51156 hectáreas. Las tierras a ser tituladas por el Proyecto de Catastro y Titulación dentro de la Cuenca del Canal suman aproximadamente 153000 hectáreas. Por lo tanto, al cierre del 2016, este proyecto ha titulado el 33 por ciento de las mismas.

La tenencia asegurada de la tierra es un tema de debate y análisis, a nivel regional e internacional. Los efectos positivos que la tenencia asegurada sustenta son múltiples. No solo la seguridad jurídica per se, sino también la tierra como eventual capital para los título habientes que, como se indica, son en esta zona sectores de bajos recursos económicos. La tenencia de la tierra que se usa para la agricultura y ganadería también ha entrado en el debate sobre la adaptación al cambio climático. Se considera que los agricultores sin tenencia asegurada suelen operar con horizontes a corto plazo, pensando principalmente en la productividad básica o hasta tan solo en la subsistencia. Y que no tienen fondos ni tiempos disponibles para considerar ni implementar prácticas y herramientas que les permitan adaptarse al cambio climático y mitigar los efectos negativos que éste tiene en la producción y en el desarrollo sustentable.

La posibilidad de titular de forma gratuita, transparente y expeditiva que el Proyecto ha brindado no solo ha dado a los pobladores impactos directos a través de la tenencia asegurada

sino también impactos aledaños tales como la posibilidad de tener a la tierra como un capital prendario para préstamos, poder acceder a planes sociales de vivienda y participar del Programa de Incentivos Económicos Ambientales que genera la ACP para las fincas con título propietario. La participación en este programa de incentivos ha generado mayor productividad mientras que al mismo tiempo ha ayudado a afirmar fuentes de agua, para operación del Canal, así como para consumo de la población urbana y de la población en las zonas donde se encuentran las fincas tituladas.

Los beneficios de la titulación, sin embargo, abren puertas a impactos no deseados que deberían de controlarse a futuro. El valor de la tierra incrementa con la titulación y esto ha redundado en la venta de fincas tituladas. Esto, a su vez, no ha sido conducente a prácticas de manejo sustentable por parte de los nuevos propietarios. Esta dinámica debería de ser considerada y pautas para controlarla en el corto y mediano plazo deberían de ser generadas a fin de garantizar la sostenibilidad a futuro de los logros del Proyecto.

La experiencia del Proyecto ha sido innovadora, no solo a nivel país sino también a nivel regional. Los cambios institucionales han introducido innovaciones en cuanto al catastro y la titulación en el país. Las metodologías utilizadas, el formato de titulación masiva, y el enfoque de aproximación directa con los potenciales beneficiarios y eventuales propietarios ciertamente ha creado cambios importantes. Este método y proceso exitoso tiene altas posibilidades de ser replicable y replicado a distintos niveles.

La tenencia asegurada está nuevamente en el foco del debate sobre la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. El Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que la ONU aprobó en el año 2015 es *“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.”* Su meta específica 1.4 indica que se debe *“Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.”* Por ende, la experiencia exitosa del Proyecto *Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal De Panamá* trata con temas muy claves en el debate internacional, regional y nacional. Por esta razón, los logros del Proyecto pueden ser experiencias con capacidad de difusión, replicabilidad y ampliación a distintos niveles.

m. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de una evaluación deben ser prácticas y factibles sobre qué acciones emprender o decisiones tomar. Habitualmente las recomendaciones de una evaluación intermedia se deben referir, en su conjunto y en mayoría, a sugerencias para una mejor conclusión de un proyecto que se encuentra en su medio término. Como se discierne, esta no es una clásica evaluación de medio término ya que el proyecto siendo evaluado al momento de esta revisión tienen casi unos diez años de implementación y –al menos a este momento—un solo año más de implementación previsto. Por lo tanto, las recomendaciones aquí expuestas no se refieren en su mayoría a la continuidad del proyecto, sino que se refieren mayoritariamente a programaciones futuras.

Recomendaciones para el Proyecto:

- Llevar a cabo una exhaustiva sistematización de los logros y de la experiencia del Proyecto. Esta sistematización debería de incluir:
 - Los logros alcanzados a través del periodo de implementación.
 - Los procesos implementados para obtener los resultados que alcanzó el Proyecto.
 - La lógica de los procesos utilizados para obtener los resultados alcanzados.
 - Los problemas que se encontraron en el proceso de implementación y con qué estrategia(s) fueron subsanados.
 - Las metodologías utilizadas para el proceso de catastro y titulación.
 - El proceso de involucramiento de los potenciales beneficiarios.
 - Documentar las lecciones aprendidas de todo el proceso de implementación del Proyecto.
 - Sistematizar y documentar efectos e impactos que el Proyecto ha tenido directamente, así como los logros, efectos e impactos indirectos que se dan teniendo como base al Proyecto.
- Revisar el esperado producto 3, redefiniendo que es lo que se espera como producto e integrando la igualdad de género como temática adecuada y estratégicamente definida.

- Concluir el periodo que queda del Proyecto (de prácticamente un año) procurando que la experiencia acumulada permanezca dentro de las instituciones involucradas.
- Procurar durante el periodo restante del Proyecto que se creen instrumentos para la replicación y para la ampliación de los resultados a futuro.

Recomendaciones a futuro y para futuras programaciones:

- Fomentar la diseminación de la información sobre el desarrollo del Proyecto, incluyendo las perspectivas para el seguimiento y la ampliación del Proyecto de catastro y titulación en Panamá.
- Diseminar a nivel nacional, regional, e internacional las experiencias y los logros obtenidos a través del Proyecto.
- Generar mecanismos a fin de desalentar la venta de las tierras una vez tituladas, generando no solo mecanismos financieros sino también instaurando instrumentos legales (tales como marginales o aditamentos a los títulos) indicando un periodo perentorio dentro del cual no se podrán vender las tierras tituladas.
- Fomentar la relación entre los distintos actores institucionales involucrados en territorio, fortaleciendo la acción de todos y tratando nuevas temáticas que surgen a partir del catastro y titulación que ha fomentado el Proyecto. Temáticas, entre ellas, como las adecuaciones técnicas necesarias para el trabajo inter institucional, el control de conflictos, o cualquier otra que surja a medida que se desarrollan las intervenciones.
- Generar futuras programaciones basadas en el aprendizaje del Proyecto, logros y procesos.
- Anclar los logros del Proyecto a nivel institucional donde fuese necesario a fin de garantizar la continuidad y sostenibilidad de los resultados.
- Jerarquizar el rol del PNUD en este tipo de proyectos, tomando un papel substantivo donde y cuando fuese necesario y actuando como catalizador para la generación de otros proyectos y para la difusión de información de logros y procesos.
- Generar futuros proyectos que puedan replicar y ampliar los productos y resultados del proyecto a nivel nacional, regional, e internacional.

ANEXOS

Anexo 1: Matriz de Evaluación

Etapas de Proyecto / Criterios de evaluación – Preguntas / Sub Preguntas	Indicadores	Fuentes	Instrumentos
Etapas de Proyecto			
Etapas de Proyecto			
¿Cuál es la relevancia de la estrategia del proyecto? ¿Ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados? ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes? ¿Cómo quedaron incorporadas en el proyecto las prioridades del país? ¿Cuál es la apropiación nacional del proyecto? ¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes nacionales? ¿Se incluye la perspectiva de género en la fase de diseño del proyecto? ¿Cuáles fueron los procesos de toma de decisiones en la etapa de diseño? ¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quiénes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto? ¿Fueron los marcos temporales realistas? Que impacto tuvieron las revisiones substantivas en el diseño/re diseño/gestión adaptativa?	Indicadores de efecto, y de productos incorporados al diseño.	Documentos de Proyecto Documentos de revisión Actores involucrados en el diseño y revisiones del Proyecto	Análisis documental Entrevistas
Pertinencia / Relevancia: ¿Cómo se relaciona el proyecto con los objetivos principales del área de interés de PNUD y con las prioridades ambientales y de desarrollo a nivel local, regional y nacional?			
Etapas de Proyecto / Criterios de evaluación – Preguntas / Sub Preguntas			
¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales? Participación y procesos impulsados por el país: ¿las contrapartes del gobierno nacional y local apoyan los objetivos del proyecto? ¿Ellos tienen un rol activo en la toma de decisiones del proyecto que apoya la implementación eficiente y efectiva del proyecto? Revisión interna de la comunicación del proyecto con las contrapartes: ¿Es la comunicación regular y efectiva? En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de Objetivos del proyecto. Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público (¿existe una página web por ejemplo? ¿O el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada? ¿Contempla la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades?	Indicadores de relevancia (alineamiento con políticas nacionales y / o programación ONU, específicamente los relacionados con: Las prioridades nacionales de desarrollo tal como se expresan en las políticas y los planes nacionales, así como en los marcos sectoriales de desarrollo; El MANUD y Plan Único entre el Gobierno de Panamá, y los planes de administración/manejo del Canal de Panamá (ACP)	Documentos de Proyecto Actores claves de Agencias Implementadoras Actores claves de Gobierno	Análisis Documental Entrevistas
Eficacia ¿En qué medida se han logrado los resultados y objetivos previstos del proyecto?			
Etapas de Proyecto / Criterios de evaluación – Preguntas / Sub Preguntas			
¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del programa?	Estructura de financiamiento	Documentos de Proyecto	Análisis Documental Grupos focales

¿Cuáles son los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados? Poseen un enfoque SMART, si las metas a mitad de periodo y al final del programa son alcanzables. ¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto? ¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en el alcance de su consecución? ¿Cuáles fueron las contribuciones de las distintas partes interesadas a su consecución? ¿En qué medida se lograron resultados esperados de la intervención del Proyecto? ¿Se lograron cambios institucionales sustantivos que incorporan resultados y objetivos previstos del proyecto? ¿Se han utilizado los recursos adecuadamente? ¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con dichos recursos? ¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas establecidos inicialmente en el documento? ¿progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo generación de ingresos, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente? La eficacia general de la gestión del proyecto está de acuerdo a lo delineado en el documento del proyecto. ¿Se han realizado cambios? ¿Han sido efectivos? ¿Se encuentran claras las responsabilidades para reportar? ¿La toma de decisiones está siendo transparente y oportuna? Cuál ha sido la ejecución de los asociados en la implementación y realizar las recomendaciones para mejorar. Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género. En qué forma cómo han sido reportados los cambios y el manejo adaptativo por parte del Coordinador del proyecto y compartido con la Junta de Proyecto. ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local? El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente. ¿Han sido las lecciones aprendidas del proceso de manejo adaptativo han sido documentadas y compartidos con los socios? ¿Qué influencia han tenido las revisiones substantivas en la eficacia al alcanzar objetivos y resultados esperados?	Datos de con financiamiento Acuerdos de gestión Prodoc Indicadores en productos	Entrevistas Productos	Entrevistas en profundidad
Eficiencia: ¿El programa se implementó de manera eficiente en conformidad con las normas y los estándares internacionales y nacionales?			
Etapas de Proyecto / Criterios de evaluación – Preguntas / Sub Preguntas ¿Se ha usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados? ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones? ¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados? ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro? ¿Cuál fue el uso del marco de resultados / marco lógico del proyecto como herramienta de gestión y revisar cualquier cambio producido desde el inicio del proyecto? ¿Existieron retrasos en el inicio y la implementación del proyecto, identificar las causas y examinar si estas han sido resueltas? ¿Los planes de trabajo tienen un enfoque basado en resultados?	Indicadores Estructura de financiamiento Datos de co financiamiento Acuerdos de gestión Prodoc Indicadores en productos	Fuentes Documentos de Proyecto Entrevistas Productos	Instrumentos Análisis Documental Entrevistas en profundidad

¿El proyecto cuenta con un apropiado control financiero? ¿Incluyendo reporte y planificación de los gastos que permitan a la gestión tomar decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y permitan un flujo financiero oportuno? Revisar las herramientas de monitoreo y evaluación actualmente utilizadas: ¿Proveen la información necesaria los informes semestrales y anuales?, involucran a los actores clave? ¿Están alineados o incorporados con los sistemas nacionales? ¿Utilizan información existente? ¿Son eficientes? Son costo/efectivos? ¿Cómo se puede hacer estas herramientas más participativas e inclusivas? Analizar las herramientas de seguimiento usadas adecuadamente. ¿Ofrecen la información necesaria? ¿Involucran a socios claves? ¿Están alineadas con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? ¿Usan la información existente? ¿Son eficientes? ¿Son rentables? ¿Se requieren herramientas adicionales?			
Sostenibilidad: ¿En qué medida hay riesgos financieros, institucionales, socioeconómicos o ambientales para sostener los resultados del proyecto a largo plazo?			
¿Ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de los socios nacionales? ¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyarán la sostenibilidad de los beneficios? ¿Cuán idónea ha sido la estrategia de salida del programa? ¿Cuál es la perspectiva de sostenibilidad institucional, técnica, económica, social, política y ambiental de las tecnologías, innovaciones y procesos propuestos? ¿Cuáles son las perspectivas para el seguimiento y la ampliación del Proyecto de catastro en Panamá? - ¿Qué posibilidad existe de que las recomendaciones, conclusiones y estrategias identificadas a través del proyecto sean implementadas? ¿Los actores están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez que finalice? ¿Cuál ha sido el grado de participación y apropiación de los objetivos y de los resultados en las distintas fases del proyecto? ¿Cuál ha sido el apoyo y la participación de las instituciones involucradas? ¿Ha habido fortalecimiento institucional? ¿Se ha acordado con las instituciones sectoriales y municipales, mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los productos una vez finalizado? ¿Se promueve la utilización de Fuentes de financiamiento público y privado que garanticen la financiación de las demandas locales? ¿En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto? ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto? ¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos nacional/local y otras contrapartes clave interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto / beneficios para mantenerse en el tiempo? ¿Hay suficiente sensibilización pública de los socios estratégicos y actores clave que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto? Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a los socios para que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro? ¿Los actores están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez finalice? ¿Los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto? ¿Ha habido fortalecimiento de los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad?	Normativas y políticas implementadas o adoptadas Estrategia de sostenibilidad financiera Estrategia de salida Desarrollo de capacidades (individuales e institucionales)	Documentos de Proyecto Entrevistas	Análisis Documental Cuestionarios

Seguimiento y segunda etapa: ¿Cuáles son los requisitos para implementar una segunda etapa del Proyecto?

¿Qué lecciones aprendidas pueden ser incorporadas al diseñar e implementar una segunda fase del Proyecto?

¿Qué herramientas de gestión pueden ser incorporadas en la segunda fase del Proyecto?

¿Cuáles son las perspectivas u áreas de trabajo que deben de ser incorporadas en una segunda etapa del Proyecto?

Anexo 2: Listado de Documentos y Fuentes de Información Consultados

- Documento De Proyecto. Apoyo Al Catastro Y Titulación En La Cuenca Hidrográfica Del Canal De Panamá. PS 00053351. Enero 2007.
- *El Faro*. Revista Informativa del Canal de Panamá. Febrero 2014. No. 81.
- *El Faro*. Revista Informativa del Canal de Panamá. Octubre 2016. No. 100.
- *El Faro*. Revista Informativa del Canal de Panamá. Septiembre 2016. No. 99.
- Gaceta Oficial Digital, miércoles 9 de julio de 2008.
- Legislaciones nacionales relevantes al proyecto.
- Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. PNUD. 2012.
- Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) Panamá, 2007.
- Plan de Adquisición Anual (POA) UmeSe POA 002, Programa de Catastro y Titulación, abril 2009.
- Plan Operativo Anual (POA) UmeSe POA 002 -- Revisado, Programa de Catastro y Titulación, marzo 2009.
- Plan Operativo Anual (POA) UmeSe POA 002, Programa de Catastro y Titulación, diciembre 2006.
- Plan Operativo Anual (POA) UmeSe POA 002, Programa de Catastro y Titulación, diciembre 2007.
- Plan Operativo Anual (POA) UmeSe POA 002, Programa de Catastro y Titulación, diciembre 2008.
- Presentación: PROGRAMA DE CATASTRO Y TITULACION DE TIERRAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ, PPT, octubre 27 2016.
- Sistematización de la Experiencia del “Programa de Catastro y Titulación en la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá”, Panamá, junio de 2009.
- Sistematización del Proceso Participativo en la Cuenca del Canal de Panamá. ACP. 2012.
- www.cich.org

Anexo 3: Actores consultados para la evaluación

Nombre	Institución / Condición
1. Ángel Ureña	ACP
2. Tomás Fernández	ACP
3. Raúl Martínez	ACP
4. Evelyn Rodríguez	ACP
5. Raúl Rivera	ACP
6. Abdel Rivera	ANATI
7. Justina González	Beneficiaria
8. Katherine Flores	Beneficiaria
9. Clementina Martínez	Beneficiaria
10. Fabián Lorenzo	Beneficiario
11. Julián Meléndez	Beneficiario
12. José Alcajel Ramos	Beneficiario
13. Rodrigo Flores	Beneficiario
14. José Herrera	Beneficiario
15. Regino Sánchez	Beneficiario
16. Eduardo Flores	Beneficiario
17. Juan Flores	Beneficiario
18. Alcides Cárdenas	Beneficiario
19. José Agripino Benavides	Beneficiario
20. Edgardo Hernández	Beneficiario

Nombre	Institución / Condición
21. José Benítez	Beneficiario
22. Dominga de Benítez	Beneficiaria
23. Lucia Rivera	Beneficiaria
24. Ernesto Moran	Beneficiario
25. José Vargas	Beneficiario
26. Virginia Fernandez	MEF
27. Miriam Castillo de Vergara	MIAMBIENTE
28. Juan Vera	MIAMBIENTE
29. Armando Ruiz	MIDA
30. Irina Madrid	PNUD
31. Jessica Young	PNUD
32. Anarela Sanchez	PNUD
33. William Lorenzo	Registro Público
34. Raúl Fletcher	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
35. Neftalí Lorenzo	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
36. Edgar Segundo	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
37. Daniel Gutierrez	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
38. Pablo Tuñón	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
39. Eyra Villareal	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
40. Plinio Ayala	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
41. Clorinda Basquez	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
42. Rosa Abrego	Unidad de Coordinación PNUD /ACP

Nombre	Institución / Condición
43. Hirida Martinez	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
44. Reinaldo Barrios	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
45. Anabel Herrera	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
46. Nadia Samaniego	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
47. Alexis Ilivonda	Unidad de Coordinación PNUD /ACP
48. Karina Gomez	Unidad de Coordinación PNUD /ACP

Anexo 4: Agenda de misión

Agenda: Entrevista con actores claves “Evaluación de Medio Término” del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá” - PS 53351

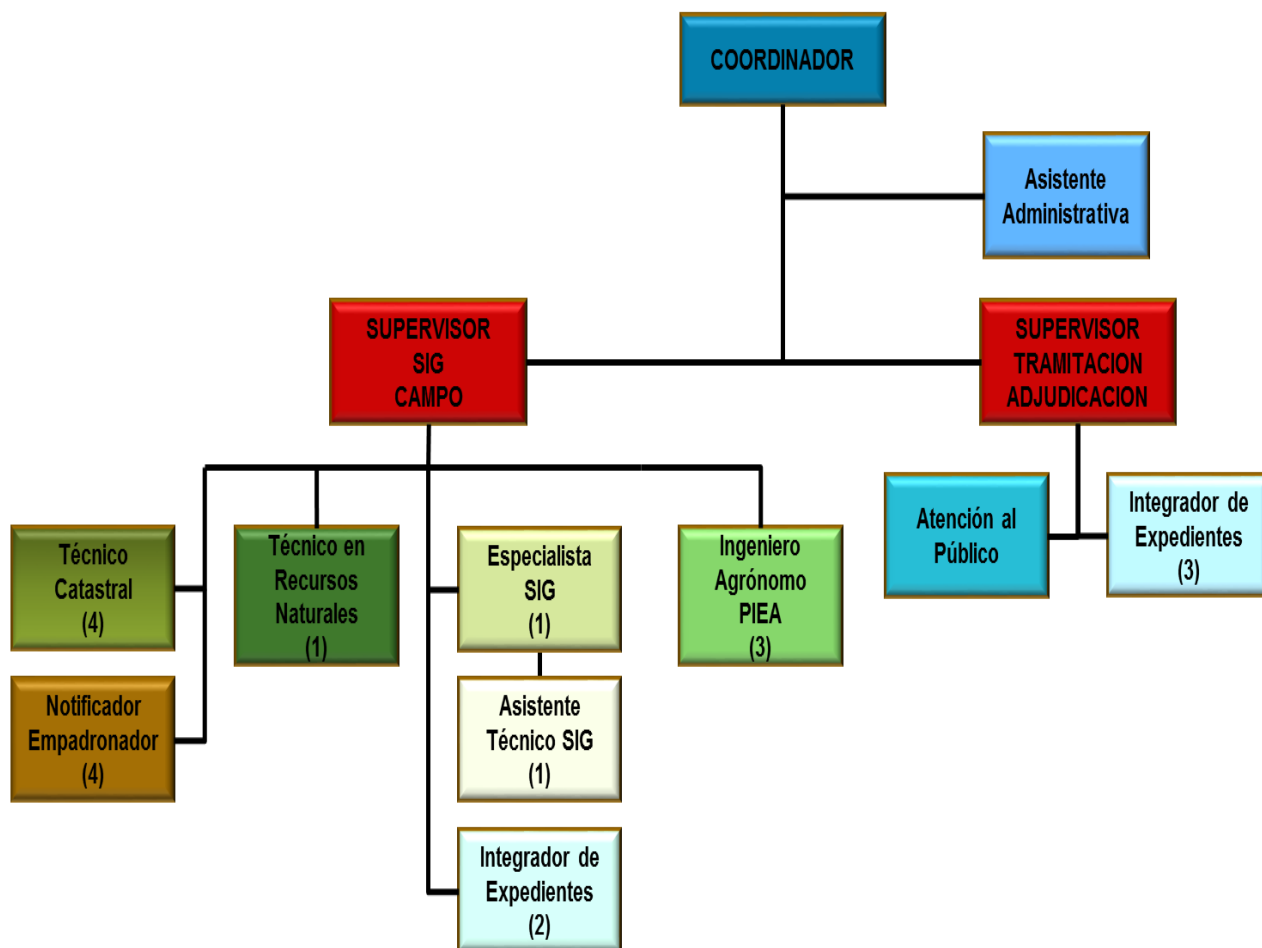
Instituciones	Fecha	Horario	Participantes
1. Viaje de Evaluadora (Buenos Aires – Panamá)	25-26/10/2016		
2. Comité de Referencia	27/10/16	08:00 am a 09:30 am	• Tomás Fernández (ACP) • Raúl Martínez (ACP) • Raúl Fletcher (Unidad de Coordinación PNUD /ACP) • Evelyn Rodriguez (ACP) • Anarela Sanchez (PNUD) • Irina Madrid (PNUD)
3. Presentación del proyecto en la oficina de la Unidad Técnica		10:30 am a 11:30 am	Unidad de Coordinación PNUD /ACP 1. Raúl Fletcher 2. Neftalí Lorenzo 3. Edgar Segundo 4. Daniel Gutierrez 5. Pablo Tuñón 6. Eyra Villareal 7. Plinio Ayala 8. Clorinda Basquez 9. Rosa Abrego 10. Hirida Martinez 11. Reinaldo Barrios 12. Anabel Herrera 13. Nadia Samaniego 14. Alexis Ilivonda 15. Karina Gomez

4. Ministerio de Ambiente		01:30 pm a 02:15 pm	• Miriam Castillo de Vergara (Director Regional Provincia Panamá Oeste) • Juan Vera (MIAMBIENTE)
5. Registro Público		03:00 pm a 03:45 pm	• William Lorenzo (Director Regional Registro Público)
6. Ministerio de Desarrollo Agropecuario	28/10/16	07:30 am a 08:15 am	• Armando Ruiz (Director Regional MIDA)
7. Autoridad Nacional de Tierras		08:30 am a 09:15 am	• Abdel Rivera (Director Regional ANATI)
8. Actores comunitarios y autoridades locales. (Catastro y Titulación) <i>Corregimiento de la Trinidad, Distrito de Capira y Corregimiento de Iturralde, Distrito de la Chorrera.</i>		10:00 am a 03:30 pm	• Raúl Fletcher (Unidad de Coordinación PNUD /ACP) • Beneficiarios: • Fabián Lorenzo • Julián Meléndez • José Alcajel Ramos • Justina González • Rodrigo Flores • José Herrera • Regino Sánchez • Katherine Flores • Eduardo Flores • Juan Flores • Alcides Cárdenas • José Agripino Benavides • Edgardo Hernández • Clementina Martínez
9. Actores comunitarios y autoridades locales. (Incentivos Ambientales) <i>Comunidad de Círcito, corregimiento de Ciri Grande, Distrito de Capira.</i>	29/10/16	08:00 am a 03:30 pm	• Raúl Rivera (ACP) • Pablo Tuñón (ACP) • Beneficiarios: • José Benítez • Dominga de Benítez • Lucía Rivera • Ernesto Moran • José Vargas
10. Autoridad del Canal de Panamá	31/10/16	08:00 am a 09:30 am	• Tomás Fernández (ACP) • Ángel Ureña (ACP) • Raúl Martínez (ACP)
11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)		10:00 am a 11:30 am	• Jessica Young (PNUD) • Anarela Sanchez (PNUD) • Irina Madrid (PNUD)
12. Ministerio de Economía y Finanzas		02:00 pm a	• Virginia Fernández (MEF)

		03:00 pm	
13. Presentación de Resultados Preliminares de la evaluación de Medio Término.		03:30 pm a 04:30 pm	• Tomás Fernández (ACP) • Raúl Martínez (ACP) • Raúl Fletcher (Unidad de Coordinación PNUD /ACP) • Evelyn Rodriguez (ACP) • Jessica Young/ Anarela Sanchez (PNUD) • Irina Madrid (PNUD)
14. Reuniones/Búsqueda de información	1/11/16		PNUD ACP
15. Viaje evaluadora (Buenos Aires – Panamá)	1-2/11/16		

Anexo 5: Organigrama de la Unidad Coordinadora del Proyecto

ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA



Anexo 6: Términos de Referencia de la evaluación



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

TERMINOS DE REFERENCIA

CONSULTORÍA PARA LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO: “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá” - PS 53351

País:	Panamá
Duración	Treinta días (30) días
Contratación:	Consultor/a individual para realizar evaluación de medio término

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Este programa tiene como principal objetivo catastrar la totalidad de las fincas ubicadas en las áreas o sub-cuencas del Canal de Panamá. En estas áreas la Autoridad del Canal de Panamá también desarrolla proyectos que buscan la conservación del recurso hídrico. Mediante el catastro de estas fincas, se garantiza la seguridad jurídica sobre la tenencia de tierra a los habitantes de estas zonas en su mayoría rurales o semi-rurales.

Adicionalmente, se contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en las sub-cuencas del Canal. A través de estos programas de titulación también se protege la operación del Canal así como la producción de agua potable para la población de las principales ciudades del país.

Al final del proyecto se espera que el país haya aplicado políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que la población beneficiaria reconozca el valor económico de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad.

Entre los resultados de este proyecto se espera también la identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Al finalizar el año 2015, en el Distrito de Capira, se entregaron **5,684 títulos de propiedad** y en el mismo periodo y distrito se ha logrado un levantamiento o mensura de **40,408 hectáreas**. También se finaliza la mensura en el corregimiento de La Trinidad, último Distrito de Capira, y se inicia la presencia del Programa en el corregimiento de Obaldía, Distrito de la Chorrera.

Se logra la declaración de Zona Regularizada las áreas rurales de los corregimientos de Ciri Grande, Ciri De Los Sotos y Santa Rosa, del Distrito de Capira, provincia de Panamá, de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

La cantidad de beneficiarios total del proyecto supera las 8,500 familias de los corregimientos de La Trinidad, Obaldía, Arosemena, Hurtado; Iturralde, Ciri Grande, Santa Rosa y Ciri de los Sotos. Cabe destacar que contar con el título de propiedad de sus respectivas fincas, permite a las personas tener acceso al crédito, así como a participar en el programa de incentivos económicos ambientales, para el mejoramiento de los sistemas productivos de sus respectivas fincas.

En cuanto a la creación/construcción de capacidades en la población, el proyecto ha contribuido a la activación de los Comités Comunitarios, a través de los cuales se desarrollan iniciativas dirigidas en su mayoría a la recuperación del bosque, como la reforestación, agroforestería, producción de biogas y silvopastoreo.

Se puede inferir que el catastro y la titulación de las fincas, puede haber contribuido a mejorar el ingreso de las algunas familias beneficiarias, al igual que la comercialización de los rubros cultivados (café y cacao orgánicos) a través del programa de incentivos económicos ambientales, lo cual a su vez, también repercute positivamente en la sostenibilidad del medio ambiente.

La información básica del proyecto se encuentra resumida en la tabla a continuación:

Tabla 1: Información del proyecto

Título del Proyecto:	Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá		
	Arreglos de Gestión: NIM		
Objetos del proyecto:	1. Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la cuenca del Canal		
Efecto/s del MANUD /CPD: 2007	La sostenibilidad ambiental (biodiversidad, desarrollo forestal, estabilización del cambio, prevención de desastre) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales. Indicador de efecto 34: Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de la vivienda. Línea base: 65% de viviendas propias.		
Fecha de aprobación inicial: Enero 2007	Fecha de finalización: Febrero 2008	Monto: \$ 250,000.00	Incluye: modificación al presupuesto.
Fecha de revisión sustantiva RS 01: Septiembre 2008	Fecha de finalización: Septiembre 2009	Monto: \$ 710,738.00	Incluye: Modificación del producto 1: Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la Cuenca del Canal: se amplía la cobertura hasta el corregimiento de El Cacao y la subcuenca del río Ciri Grande en Capira. Producto 2: Apoyo al Programa de incentivos económicos ambientales.
Fecha de revisión sustantiva: RS 02: Octubre 2009	Fecha de finalización: Agosto 2010	Monto: \$ 171,807.50	Incluye: la cobertura del Programa al Parque Nacional Chagres

Fecha de revisión sustantiva RS 03: Septiembre 2008	Fecha de finalización: Diciembre 2011	Monto: 319,369.50	\$	Incluye: ampliación de la cobertura del programa a los corregimientos de Cirí Grande y Cirí de Los Sotos en el distrito de Capira en la Cuenca del Canal.
Fecha de revisión sustantiva RS 04: enero 2012	Fecha de finalización: Febrero 2012	Monto: 851,195.16	\$	Incluye: ampliación de la cobertura del programa al ampliación de la Adecuar el Prodoc al Plan de trabajo, arreglos de gestión, monitoreo y evaluación y contexto legal.
Fecha de revisión sustantiva RS 05: julio 2013	Fecha de finalización: marzo 2014	Monto: 457,000.00	\$	Incluye: fondos para completar la cobertura del programa a los corregimientos de Santa Rosa, Cirí de Los Sotos y La Trinidad en el distrito de Capira - Cuenca del Canal. Se incluye un nuevo producto 3: Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca del Canal.
Fecha de revisión sustantiva RS 06: marzo 2014	Fecha de finalización: marzo 2015	Monto: 457,000.00	\$	Incluye: ampliación de la cobertura del programa al corregimiento de Arosemena en el distrito de La Chorrera en la Cuenca del Canal.
Fecha de revisión sustantiva RS 07: enero 2015	Fecha de finalización: Diciembre 2016	Monto: 500,000.00	\$	Incluye: extensión de tiempo.
Fecha de revisión sustantiva RS 08: Marzo 2016	Fecha de finalización: Diciembre 2017	Monto: 700,000.00	\$	Incluye: modificación del producto 3: Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca del Canal, que contribuyan a relevar el rol de las mujeres y a su empoderamiento.

Resultados, productos esperados, incluyendo las revisiones sustantivas:

Los resultados esperados del proyecto desde la planificación del mismo hasta la fecha, con la inclusión de las revisiones sustantivas, son los siguientes:

Resultado 1: Catastrar y titular la totalidad de las fincas ubicadas en áreas o sub-cuencas donde la ACP pretenda llevar a cabo proyectos tendientes a la conservación del recursos hídrico de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá durante los siguientes años, manteniendo los principios de equidad en el acceso a la tierra y conservación de los recurso naturales.

Producto 1: Titulación de fincas agropecuarias y forestales en la Cuenca del Canal de Panamá (corregimiento de El Cacao, Santa Rosa, Cirí de Los Sotos y La Trinidad, en Capira; el Parque Nacional Chagres, la subcuenca del río Cirí Grande y Cirí de Los Sotos y el corregimiento de Arosemena en el distrito de La Chorrera en la Cuenca del Canal.

Producto 2: Apoyo al Programa de incentivos económicos ambientales.

Producto 3: Ejercicio de identificación de oportunidades de asistencia especializada en materia de cambio climático y reducción de la vulnerabilidad en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, que contribuyan a relevar el rol de las mujeres y a su empoderamiento.

Costos, financiamiento y acuerdos de Cooperación:

El proyecto es financiado por La Autoridad del Canal de Panamá (ACP, inició en el año 2007 y se ha renovado cada año, a través de revisiones sustantivas.

La cantidad transferida al proyecto de “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá” es de USD 4,447,109.87. En el cuadro a continuación se encuentran los detalles.

Insumos	Presupuesto aprobado en USD
Donante ACP	4,267,739.11
Costos compartidos del programa (11888)	28,985.40
Total de insumos	4,296,724.51
Costos de gestión ACP (3.5%)	149,370.76
Costos de gestión (11888) (3.5%)	1,014.60
TOTAL	4,447,109.87

Los socios estratégicos de este proyecto son: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Ambiente (anteriormente ANAM), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Registro Público y la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

III. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

El propósito de la evaluación de medio término del PS 53351 denominado: “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, es valorar: (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia y eficiencia (resultados, productos); (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del proyecto; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de desarrollo humano. La misma se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto, que genere evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas y reposicionar el proyecto de manera estratégica. La evaluación de medio término informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

IV. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

El alcance de la evaluación de medio término es el proyecto de “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. La evaluación se basará en los datos disponibles en el momento de la evaluación.

El objetivo general de la presente consultoría es evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados identificados en el documento de proyecto y las revisiones sustantivas, de manera que permita analizar las primeras señales de éxito y lecciones aprendidas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados.

La evaluación del programa deberá aplicar los siguientes cinco criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto de los esfuerzos de desarrollo.

1. **Pertinencia:** grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.
2. **Eficacia:** es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.
3. **Eficiencia:** mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.
4. **Sostenibilidad:** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.
5. **Impacto:** mide los cambios en el desarrollo humano y en el bienestar de las personas que proporcionan las iniciativas de desarrollo, directa o indirectamente, de forma intencionada o involuntaria.

V. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de la evaluación pueden dar a sus usuarios la información que buscan para tomar decisiones, emprender acciones o alimentar la base de conocimientos, además de que mejoran el enfoque al hacer explícitos los aspectos de la iniciativa que deben ser considerados para juzgar su desempeño.

A continuación se sugieren algunas preguntas a considerar:

Diseño del proyecto:

- Analizar la relevancia de la estrategia del proyecto y determinar si esta ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados. Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes?.
- Analizar cómo quedan recogidas en el proyecto las prioridades del país. Comprobar la propiedad nacional del proyecto. Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes nacionales?.
- Analizar la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño del proyecto.
- Analizar los procesos de toma de decisiones. Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quiénes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?.
- Si existen áreas importantes que requieren atención, recomendar aspectos para sus mejoras.

A. Pertinencia:

1. ¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales?
2. Analizar los procesos de toma de decisiones. Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados/beneficiados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?.
3. Si existen áreas importantes que requieren atención, recomendar aspectos para sus mejoras.

4. Participación y procesos impulsados por el país: las contrapartes del gobierno nacional y local apoyan los objetivos del proyecto? Ellos tienen un rol activo en la toma de decisiones del proyecto que apoya la implementación eficiente y efectiva del proyecto?
5. Revisión interna de la comunicación del proyecto con las contrapartes: Es la comunicación regular y efectiva?
6. En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de Objetivos del proyecto.
7. Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público (existe una página web por ejemplo? Ó el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada?
8. Contempla la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades.

B. Eficacia:

1. Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del programa?
2. Realizar un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados, evaluar si tienen un enfoque SMART, si las metas a mitad de periodo y al final del programa son alcanzables. Identificar las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto y realizar recomendaciones específicas / revisiones de metas e indicadores según sea necesario.
3. Examinar si el progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo generación de ingresos, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente.
4. Se han utilizado los recursos adecuadamente?
5. En qué medida se lograron los productos del proyecto con esos recursos?
6. Se han respetado los presupuestos y cronogramas inicialmente establecidos en el documento de proyecto?
7. Revisar la eficacia general de la gestión del proyecto de acuerdo a lo delineado en el documento del proyecto. Se han realizado cambios? Han sido efectivos? Se encuentran claras las responsabilidades para reportar?. La toma de decisiones está siendo transparente y oportuna?.
8. Revisar la ejecución de los asociados en la implementación y realizar las recomendaciones para mejorar.
9. Examinar si existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género.
10. Evaluar la forma cómo han sido reportados los cambios y el manejo adaptativo por parte del Coordinador del proyecto y compartido con la Junta de Proyecto.
11. Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Programa para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?
12. Examinar si el progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente.
13. Evaluar cómo las lecciones aprendidas del proceso de manejo adaptativo han sido documentadas y compartidos con los socios.

C. Eficiencia:

- ¿Se ha usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados?
- ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
- ¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?.
- ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro?

- Examinar el uso del marco de resultados / marco lógico del proyecto como herramienta de gestión y revisar cualquier cambio producido desde el inicio del proyecto.
- Revisar cualquier retraso en el inicio y la implementación del proyecto, identificar las causas y examinar si estas han sido resueltas.
- Los planes de trabajo tiene un enfoque basado en resultados?. De no ser así, sugerir maneras de reorientar la planificación para enfocarse en resultados.
- El proyecto cuenta con un apropiado control financiero? Incluyendo reporte y planificación de los gastos que permitan a la gestión tomar decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y permitan un flujo financiero oportuno?
- Revisar las herramientas de monitoreo y evaluación actualmente utilizadas: Proveen la información necesaria los informes semestrales y anuales?, involucran a los actores clave? Están alineados ó incorporados con los sistemas nacionales? Utilizan información existente? Son eficientes? Son costo/efectivos? Cómo se puede hacer estas herramientas más participativas e inclusivas?.
- Analizar las herramientas de seguimiento usadas adecuadamente. Ofrecen la información necesaria? Involucran a socios claves? Están alineadas con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? Usan la información existente? Son eficientes? Son rentables? Se requieren herramientas adicionales? Como pueden hacerse más participativas e inclusivas?.

D. Sostenibilidad:

- Cuál ha sido el apoyo y participación de las instituciones involucradas? Se ha dado fortalecimiento institucional?
- Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de los socios estratégicos y actores claves para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro?
- El Proyecto ha acordado con las instituciones sectoriales y municipales, mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los productos una vez finalizado?
- Se promueve la utilización de Fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?
- En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto?
- ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?
- ¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos nacional/local y otras contrapartes clave interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto / beneficios para mantenerse en el tiempo?
- ¿Hay suficiente sensibilización pública de los socios estratégicos y actores clave que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto?
- Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a los socios para que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?
- Los actores están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez finalice?
- Los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto?

VI. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Los datos aportados por el Evaluación de Medio Término deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El evaluador (a) examinará todas las fuentes de información relevantes, incluidos los documentos elaborados durante la fase de preparación (e.j. documento de proyecto, revisiones sustantivas, marco de resultados, planes anuales de trabajo,

informes anuales de proyecto (donante y PNUD), y cualquier otro material que el equipo de trabajo considere útil para este examen basado en datos objetivos).

Se espera que el evaluador (a) que lleve a cabo la evaluación de medio término trabaje mediante un enfoque colaborativo y participativo¹⁵ que garantice una estrecha relación con el equipo de proyecto, sus homólogos gubernamentales, la oficina de país del PNUD, y partes interesadas.

La implicación de las partes interesadas resulta vital para el éxito de la Evaluación de Medio Término¹⁶. Dicha implicación debe incluir entrevistas con aquellos agentes que tengan responsabilidades en el proyecto: directivos de la Autoridad del Canal de Panamá, directivos de PNUD Panamá, directivos de las entidades gubernamentales que acompañan en la implementación del proyecto, equipo de coordinación del proyecto, y las partes interesadas. Asimismo está previsto que el evaluador (a) realice una misión a campo en Ciudad de Panamá y en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá por un periodo no mayor a 10 días.

El listado de actores propuesto para entrevistar es el siguiente:

- 16. Autoridad del Canal de Panamá
- 17. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- 18. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),
- 19. Ministerio de Ambiente (anteriormente ANAM),
- 20. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA),
- 21. Registro Público
- 22. Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).
- 23. Alcaldes de los distritos beneficiarios
- 24. Actores clave comunitarios.

El informe final de la evaluación debe contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de la metodología.

VII.

PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN (ENTREGABLES)

Como mínimo se deberán incluir los siguientes entregables:

Producto	Fecha de entrega	Porcentaje a pagar
Primer producto: informe inicial El/la evaluador/ra elaborará un Informe inicial en el que detallará el enfoque de la evaluación, el objetivo de la misma, la metodología propuesta, y el cronograma de actividades. Asimismo se espera la inclusión de una matriz de evaluación que muestre cada criterio de evaluación, las preguntas y sub preguntas que la evaluación debe responder y los datos que serán recabados	7 días a partir de la firma del contrato	

¹⁵ Para ideas sobre estrategias y técnicas innovadoras y participativas de seguimiento y evaluación, véase UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013.

¹⁶ Para mas información sobre la implicación de las partes interesadas en el proceso de Seguimiento y Evaluación, véase UNDP Handbook on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results, capítulo 3, pág. 93.

para cada pregunta así como los métodos que utilizarán para recopilar los datos.		
Segundo producto: Primer Borrador de informe de Evaluación de Medio Término Entrega del primer borrador de informe de evaluación de medio término y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados al equipo de proyecto. La unidad del proyecto y las partes interesadas deben examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.	23 días a partir de la firma del contrato	50%
Tercer producto: Informe final de Evaluación de Medio Término Entrega del informe final de la evaluación de medio término y presentación de los resultados finales al equipo de proyecto (documento + PPT) ¹⁷ . El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de la metodología aplicada. El documento deberá contener recomendaciones a futuro y cumplir con el contenido solicitado en el anexo. El equipo de proyecto y las partes interesadas deben examinar el Informe Final de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad.	30 días a partir de la firma del contrato	50%
Total		100%

Cuando se presente el

informe final de evaluación, también se requiere que el evaluador (a) proporcione un cuadro, donde se detalle cómo se han abordado (o no) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación.

El PNUD realizará la supervisión de la consultoría en su calidad de entidad contratante. El representante residente adjunto o su delegado tendrá cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones a los informes. Los pagos serán realizados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto.

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere que el consultor labore estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia en la Guía y que firmen el Código de Conducta adjunto en Anexo VII de estos términos de referencia.

La principal responsabilidad de la Evaluación de Medio Término reside en la Unidad Encargada del programa de la oficina de PNUD-Panamá y se asegurará que los documentos relevantes, las reuniones y arreglos de traslado sean provistos oportunamente.

VII. PERFIL DEL EVALUADOR (A)

El/la evaluador /a independiente que llevará a cabo la evaluación de medio término deberá contar con el antecedente de no haber participado en la preparación del programa, su formulación y / o implementación (incluyendo la redacción del

¹⁷ La presentación final de la Evaluación puede ser vía Skype.

documento de proyecto) y no tener un conflicto de interés con las actividades conexas del proyecto ni con ninguno de sus socios estratégicos.

La selección del evaluador /a estará orientada a maximizar requerimientos y cualidades en las siguientes áreas:

Formación Académica:

- Licenciatura en gestión de recursos naturales, gestión ambiental, ciencias ambientales, ciencias sociales o afines.
- Maestría en ciencias ambientales, cambio climático, recursos naturales, o afines.
- Preferible con postgrado en formulación y gestión de proyectos.

Experiencia General:

- Al menos 5 años de experiencia específica en monitoreo y/o evaluación de proyectos con enfoque de gestión basada en resultados.
- Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas.
- Con al menos 5 años de experiencia en formulación y gerencia de proyectos ambientales y/o desarrollo comunitario.
- Entendimiento relacionado a temas de género y biodiversidad.

Experiencia específica:

- En evaluación de proyectos con el Sistema de Naciones Unidas.
- Experiencia en al menos un proyecto y/o programa de desarrollo rural con procesos participativos con distintas audiencias.
- Conocimiento profundo de la metodología del marco lógico, indicadores SMART y familiarizado con organizaciones gubernamentales, privadas y no gubernamentales vinculadas con políticas públicas, en especial las ambientales.
- Conocimiento de la realidad ambiental, política y económica de Panamá.

Habilidades Generales:

- Dominio del idioma español e inglés.
- Habilidades de comunicación.
- Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos.
- Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos establecidos.

VIII. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación deberá ser diseñada y realizada de manera que respete y proteja los derechos y bienestar de las personas y de las comunidades beneficiarias del proyecto, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹⁸ y otras convenciones de derechos humanos.

El/La evaluador /a deberá respetar la dignidad y diversidad de los participantes en la evaluación cuando planifique, lleve a cabo e informe sobre los resultados de la evaluación, usando instrumentos de evaluación apropiados para el entorno cultural. Deberá tratarse a los participantes de la evaluación de manera autónoma, darles tiempo e información para decidir si desean o no participar, y que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

¹⁸ Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

El/La evaluador (a) contratado por la unidad de programa del PNUD deberá manifestar su acuerdo y firmar el Código de Conducta de Evaluadores en el Sistema de Naciones Unidas¹⁹. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG²⁰.

IX. DISPOSICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

El proyecto se ejecuta mediante la modalidad de implementación nacional (NIM), con el apoyo directo del PNUD.

El Administrador de la Autoridad del Canal de Panama (ACP), en su calidad de Director Nacional del Proyecto, delegara esta función en la División de Contratos y esta a su vez en la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP). La UCP seguirá los procedimientos y normas internas de la ACP para la ejecución de lo establecido en el proyecto.

La UCP estará bajo la dirección del Gerente de la División de Administración Ambiental del Departamento de Seguridad y Ambiente de la ACP, y la administración de este contrato será responsable del Representante del Oficial de Contrataciones (Coordinador) designado para tal efecto.

Para la supervisión de las actividades de delimitación de linderos, control de calidad y trabajo de gabinete relacionado al catastro y titulación, la UCP estará conformada por personal de la Sección de Políticas y Programas Ambientales de la División de Administración Ambiental quienes darán estrecho seguimiento a estas actividades y coordinaran con las instituciones co-ejecutoras.

El proyecto involucra una co-ejecución entre las siguientes instituciones: Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Dirección de Patrimonio Natural de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Sección de Registro de Propiedades del Registro Público de Panama. De requerirse, estas instituciones tendrán el apoyo de personal contratado directamente por el proyecto para realizar las actividades de catastro y titulación que a cada una de ellas le compete. Las instituciones velaran para el cumplimiento de las actividades sustantivas del proyecto.

X. PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN (Cronograma de actividades)

En esta sección se contempla el tiempo desde el proceso de redacción de términos de referencia, su publicación y selección del candidato hasta la fase final de presentación del informe final.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Redacción de los términos de referencia	5 días
Circular los términos de referencia con los socios estratégicos del Proyecto para obtener información y comentarios	5 días
Publicación de los términos de referencia	20 días
Selección del consultor de la evaluación de medio término	10 días
Revisión por parte del consultor principal de toda la información proporcionada por el proyecto para el diseño y selección de los métodos de la evaluación	5 días
Misión en campo en la ciudad de Panamá para realización de entrevistas para la evaluación	5 días

¹⁹ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100.

²⁰ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Primer día: Presentación por el/la consultor (a) informe inicial que detalla el diseño y método a utilizar en la evaluación	
Misión en campo en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá para realización de entrevistas para la evaluación	2 días
Entrega del borrador de informe de evaluación	10 días
Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por las partes Interesadas	7 días
Preparación y entrega del informe final tomando en consideración los comentarios Incluye Presentación de informe final a Las Partes Interesadas	5 días

Anexo 7: Código de conducta firmado

Código de Conducta para evaluadores del UNEG

Los evaluadores:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
6. Son responsables de su desempeño y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de las limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
7. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

Formulario de acuerdo del consultor de la evaluación

Acuerdo para acatar el Código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas

Nombre del consultor: Maria ONESTINI

Confirmando que he recibido y entendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación de las Naciones Unidas.

Firmado en *Panamá* el *2 de noviembre de 2016*



Firma: