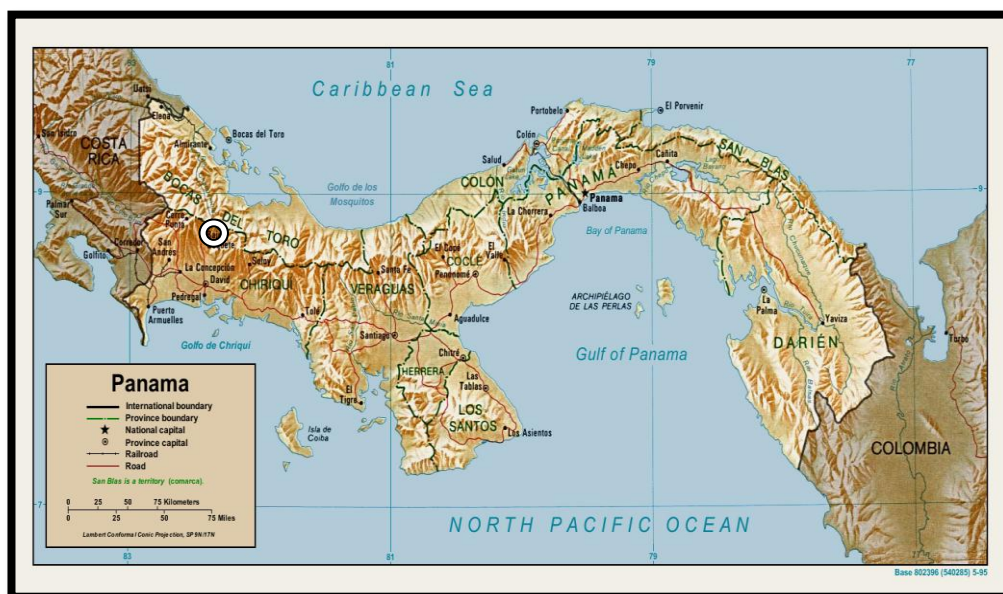


Condiciones y Capacidades para la Reducción del Riesgo (Proyecto Índice de Reducción del Riesgo)

TALLER NACIONAL EN BOQUETE (Panamá, 12 de junio de 2010)



Informe del Taller Nacional sobre el IRR realizado en Boquete, Panamá, el 12 de junio de 2010. El informe presenta los resultados que arrojó el taller donde se presentaron los resultados preliminares del Índice a nivel nacional y subnacional, y al cual acudieron un grupo selecto de los informantes clave de las tres UTRs identificadas para Panamá (Boquete, Changuinola y Panamá Este).



I. Introducción

Como parte de las actividades previstas en la construcción del Índice IRR-DARA en el país piloto Panamá se llevó a cabo el 12 de junio de 2010 el taller nacional de socialización y debate sobre los resultados del IRR en la localidad de Boquete, en la Provincia de Chiriquí, asiento geográfico de una de las tres UTRs identificadas para Panamá.

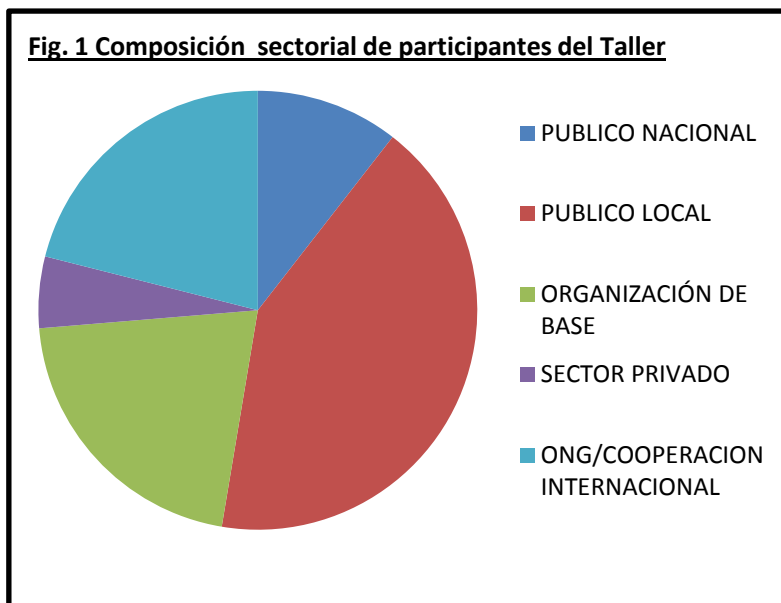
La organización del taller nacional en Boquete obedeció en primer lugar a ventajas logísticas que ofrecía su ubicación geográfica, al estar situado como punto intermedio entre las otras dos UTRs -Changuinola y Panamá Este- facilitando de esta manera la movilización de los participantes que están ubicadas a distancias considerables entre ellas. No obstante, la organización del taller en Boquete supuso movilizar a los participantes de Changuinola y Panamá Este el día anterior al taller para que pudieran estar disponibles desde la mañana del 12 de junio en el taller. La selección del un día sábado (12 de junio) tuvo que ver con la necesidad de realizar el taller un día no laborable a efectos de que los participantes que se movilizaron Panamá y Changuinola solo tuvieran que perder un día de trabajo (el viernes) viajando a Boquete.¹ El taller se desarrolló en la sede del cuerpo local de Bomberos Voluntarios de Boquete, que facilitaron sus instalaciones en forma gratuita a los organizadores del taller.

El taller contó con la participación de 19 participantes/informantes clave distribuidos de la siguiente manera: a) cinco informantes clave de Changuinola; b) cinco informantes clave de Panamá Este, y c) 9 informantes clave de Boquete. DARA estuvo representado por Allan Lavell (coordinador del Equipo Técnico); Emily Wilkinson (colaborada de DARA- Madrid) y Haris Sanahuja (Punto Focal para Panamá). Se contó también con el apoyo logístico de Jimena Pitty (enlace para la UTR Boquete). En la composición de los participantes al taller se intentó lograr una representatividad balanceada entre sectores, aunque no fue posible en todos los casos, dado que la disponibilidad para acudir al taller varió entre los 20 informantes clave por UTRs que participaron en el llenado del cuestionario. La composición sectorial general del taller, y diferenciada por UTRs se muestra en la Figura 1, y el listado completo de participantes se incluye en el Anexo I de este informe.

Cabe destacar que en la selección de los participantes del taller se priorizó la participación informantes clave y con un balance entre sectores, por encima de representantes y tomadores de decisión de instituciones relevantes pero que no estuvieron involucrados directamente con el ejercicio de llenado del cuestionario. Dadas las limitaciones presupuestarias (para movilizar más gente desde Panamá, donde residen la mayoría de este

¹ Las distancias a Boquete por vía terrestre (que fue el medio utilizado por los participantes) es de entre seis a siete horas desde Changuinola y Panamá. Un día de semana hubiera ameritado solicitar autorización (al menos para los representantes del sector público y del sector privado) para ausentarse prácticamente tres días (dos días de viaje y un día de taller), con lo cual hubiera sido muy difícil garantizar la participación de un número representativo de informantes claves en el taller.

tipo de limitaciones para manejar más de veinte optó por los esfuerzos participación informantes



actores) y las logísticas un taller de personas, se concentrar en la de clave.

Eventualmente, se podría haber garantizado más participación de organismos e instituciones relevantes de haberse organizado el taller en la ciudad de Panamá, pero eso hubiera ido en desmedro de la participación de informantes clave de Changuinola y Boquete, por las razones logísticas (distancias) antes mencionadas. En ese sentido, se priorizó la participación de actores que tuvieron un contacto directo con la metodología del componente subnacional del Índice.

II. Estructura temática del Taller

La agenda del taller se decidió en forma conjunta entre el Coordinador del Equipo Técnico (Allan Lavell) y el Punto Focal (Haris Sanahuja), y tomó en cuenta el material disponible a la fecha del taller para compartir con los participantes; la experiencia reciente de taller de Santo Domingo (previo al taller de Panamá); y algunas especificidades en las preguntas guía (ver más adelante) relacionadas con aspectos que se pudieron identificar en el proceso de llenado y respuestas al cuestionario en Panamá (ver anexo II con agenda detallada del taller).

El taller persiguió varios objetivos que pueden desagregarse de la siguiente manera:

- 1) Introducir el porqué del desarrollo de este Índice por parte de DARA, y explicar brevemente su bases conceptuales y sus diferencias con otros índices
- 2) Presentar los resultados preliminares del Índice, tanto a nivel regional y nacional
- 3) Analizar y discutir aspectos metodológicos del cuestionario y los resultados del componente subnacional
- 4) Debatir sobre la utilidad del ejercicio de construcción del índice y sobre las actividades posibles de seguimiento, ampliación de UTRs, apropiación institucional, entre otras.

Teniendo en mente esos objetivos la agenda del taller se estructuró en cuatro secciones con dinámicas diferentes:

I-Presentación/Inducción al taller:

Presentación de los participantes, breve presentación de DARA como ONGs; breve disertación sobre el concepto de gestión de riesgo y la experiencia en la región.

II-Primera Sesión en Grupos de Trabajo Mixtos:

Se organizaron tres grupos de trabajo combinando participantes de las diferentes UTRs y con una representación diversa por sectores. Una primera sesión giró en torno al cuestionario, las dificultades que se encontraron y los posibles impactos en términos de aprendizaje. Las discusiones estuvieron orientadas por un par de preguntas guía propuestas por los organizadores.

Una segunda sesión de trabajo en grupos mixtos, (precedida por una breve explicación por parte de Allan Lavell de los resultados de la componente nacional del índice), se concentró en los resultados generales del componente subnacional del índice en los países piloto. La discusión de los grupos estuvo orientada por dos preguntas guía proporcionadas a los grupos de trabajo y con el complemento de una serie de gráficos selectos que estuvieron a disposición para consulta de los participantes.

Todas las sesiones de trabajo finalizaron con una presentación breve en plenaria de las conclusiones a que arribaron en cada grupo de trabajo y una breve discusión general.

III.-Segunda Sesión de Grupos de Trabajo por UTR

Esta sesión de trabajo en grupos se concentró en el análisis de los resultados para cada UTR en Panamá, y a efectos de profundizar el análisis se reordenaron los tres grupos agrupados en esta ocasión por UTRs (grupo Boquete, grupo Changuinola y grupo Panamá Este). La discusión de los grupos estuvo orientada por tres preguntas guías que se proporcionaron a los grupos de trabajo y se apoyó con gráficos de los resultados por UTRs que estuvieron disponibles para los participantes.

IV. Debate – Conclusiones y Recomendaciones

La última sesión estuvo destinada a plantear conclusiones generales sobre el valor del ejercicio, ideas para darle seguimiento y recomendaciones generales para el Equipo Técnico y para DARA en general. Esta sesión final fue grabada y existe un archivo de audio de la misma que se adjunta con el envío de este informe.

III. Resultados – Conclusiones Principales

A continuación se presenta en forma sintética las principales conclusiones de las sesiones de trabajo y la sesión final. Las presentaciones de los tres grupos de trabajo en plenarios para cada de las sesiones de trabajo realizadas durante el taller están disponibles en un archivo digital que se adjunta con este informe, al igual que el archivo de audio de la última sesión plenaria del taller.

III.a. Sobre el cuestionario y el proceso de recolección de la información

Todos los participantes divididos en tres grupos mixtos desarrollaron la discusión sobre el cuestionario en torno a dos preguntas guía:

Pregunta guía: ¿Qué dificultades encontraron para contestar el cuestionario? ¿Algunas preguntas son confusas o no se entendieron? ¿Las definiciones y el manual del informante fueron útiles?

En general los tres grupos coincidieron en que la escala de valoración de 1 a 9 les generó dudas en algunas preguntas del cuestionario. Las confusiones en estos casos tuvieron que ver con que la valoración de 9 era la valoración cuantitativa máxima de un proceso con connotaciones negativas (grado de degradación ambiental), y en otros casos, era la expresión cuantitativa máxima de un proceso o aspecto puntual con connotación positiva (transparencia). En otras palabras, el 9 (o el 1 si se lo considera desde el otro extremo de la escala) en algunos casos es una “calificación positiva” con respecto al proceso que se analiza en la pregunta, y en otros casos es una “calificación negativa”. En cierto modo, desde la perspectiva del que llena el cuestionario, la lógica de la escala se cambia, no obstante desde la perspectiva del que hace el diseño del cuestionario, los valores por encima de 5 siempre conllevan una calificación positiva (desde el punto de vista del índice) y viceversa para los valores por debajo del 5. Esto quizás podría ser corregido en la forma en que se plantea la pregunta. También se planteó que el rango de valores era muy amplio y tendía a confundir (no existe un conocimiento tan preciso para diferenciar entre 6 y 7 o entre 3 y 4).

También hubo coincidencia entre los grupos en cuanto a las dificultades para discriminar el nivel sub-nacional, porque puede asumir varias dimensiones en el caso de Panamá. Puede referirse a una autoridad de provincial; distrital o incluso un ente con jurisdicción asociada a unidades ambientales y no jurídico-administrativas.

De la misma manera, y al interior de a UTR, para responder a algunas preguntas (como para el driver de medio ambiente) hubo que pensar en término de cuencas, pero para otras, hubo que pensar más en términos de unidades jurídico-administrativas (como el driver de gobernabilidad). Hubo algunos casos en que los procesos sobre los que se debía responder estaban originados en otro municipio o país, y no hubo espacios en el cuestionario para hacer este tipo de apuntes.

Uno de los grupos planteó que la pregunta D1 14.3 sobre proyectos de adaptación a variaciones en el clima no es muy clara y debería precisarse un poco más para poder responderla con mayor propiedad. En la sección D3, pregunta D3_9.2., gobierno subnacional también generó dudas por la dificultad para diferenciar la escala subnacional, punto que se mencionó anteriormente.

Uno de los problemas que también se plantearon es el nivel de especificidad de muchas preguntas para lo cual no existen (a nivel de Panamá) funcionarios o informantes claves con un conocimiento tan amplio de los temas, y lo cual obligó en algunos casos (en especial en el sector público nacional y subnacional) a apelar a consultar con varios colegas para responder todas las preguntas de los drivers, más allá que uno solo asumía la autoría final de las respuestas del cuestionario frente al Punto Focal o al Enlace de la UTRs.

En cuanto al driver de gobernabilidad la mayoría de los participantes coincide en que las respuestas de los informantes clave del sector gubernamental probablemente no se correspondan con la valoración real que tienen sobre las preguntas del driver, y que se ha respondido en forma conservadora. La explicación es que existe un temor de que sus respuestas puedan filtrarse a jerarquías superiores y que se generan represalias laborales, que pueden llegar sin pecar de exagerados a la pérdida del trabajo. Especialmente en el contexto del comienzo de un nuevo Gobierno donde se ha hecho manifiesto y casi sistemático el recambio de funcionarios no solo de posiciones más políticas, sino también de los cuadros técnicos. El poco conocimiento y difusión sobre DARA en general, y sobre los alcances del Índice en particular en las esferas de Gobierno, más allá de la confianza personal en el Punto Focal y/o Enlace de la UTRs, tampoco ayudó a generar una certeza sobre la discrecionalidad de los resultados.

Aunque los tres grupos reconocieron que no todos los participantes leyeron las instrucciones del manual, todos coincidieron que en los casos en que lo leyeron las que las instrucciones sobre el cuestionario fueron muy útiles. En este sentido, de las discusiones en los diferentes grupos, se pudo apreciar que una sesión previa de

inducción sobre el cuestionario y el componente subnacional del índice hubiera sido muy beneficiosa para luego abocarse al llenado del cuestionario.²

Pregunta guía: ¿Qué impacto en términos de aprendizaje, entendimiento y discusión de la problemática surgió del proceso de llenar el cuestionario?

Todos los grupos manifestaron que el ejercicio de contestar el cuestionario fue un proceso enriquecedor y que les generó inquietudes y planteó reflexiones sobre la forma en que estaban valorando su entorno, identificando a través del recorrido del cuestionario los múltiples factores que intervienen en la generación y la reducción del riesgo de desastres.

En particular, los grupos resaltaron el valor didáctico del cuestionario y su utilidad como herramienta de auto-evaluación, destacando la sencillez con la que se podía ir articulando múltiples factores contenidos en los drivers y como se articulaban unos con otros, lo cual es un valor agregado para una temática transversal como la gestión de riesgos. Se encontró que las definiciones en los encabezamientos de cada driver son muy útiles.

Muchos comentaron que les hubiera gustado realizar el cuestionario de nuevo, luego de estos intercambios en los grupos y con otros informantes clave que participaron en el ejercicio. En ese sentido, se planteó también que el cuestionario era una excelente herramienta para realizar diagnósticos en las instituciones con debates grupales, donde la calificación numérica se podía dimensionar mucho mejor.

III.b Segunda Sesión de Grupos de Trabajo Mixtos

Esta sesión fue precedida por una explicación general de los generales del índice y de algunas tendencias mostradas en el análisis por drivers de los países piloto. También se incluyó en la carpeta que se entregó a cada participante algunos gráficos selectos que a efectos de ilustrar y apoyar la discusión (ver Anexo 3). La discusión se organizó en torno a las siguientes preguntas dos preguntas:

Pregunta guía: En general, no importa la zona o el país o sector del informante al asignar pesos a los drivers, el orden de importancia está dado por medio ambiente, condiciones sociales y económicas, ordenamiento territorial y gobernabilidad, en ese orden jerárquico. ¿A qué obedece en su criterio estos resultados? Concluya sobre la veracidad y su importancia para el tema.

Los tres grupos coincidieron en que es esperable que el driver con mayor priorización en todos los países fue medio ambiente, dado que existe una percepción más cercana del tema de gestión de riesgos con las variables ambientales. En ese sentido, los

²Uno de los informantes comentó que el hábito de lectura en Panamá es muy pobre, y que para una comunicación efectiva el intercambio personal como el que se en los talleres no puede ser reemplazado en forma efectiva por instructivos escritos o manuales.

participantes manifiestan que es más simple pensar en acciones concretas relacionadas con los temas que se incluyen bajo el driver de medio ambiente que los que se incluyen bajo los otros drivers, y que los temas ambientales afectan a todos y están instalados más fuertemente en el debate social que otros temas como ordenamiento territorial.

De la misma manera, y a la hora de valorar la veracidad de esta asignación de pesos específicos a los drivers, todos los grupos coincidieron en que la gobernabilidad está subvaluada, y que en realidad incide fuertemente sobre los otros tres drivers, y que al menos en el caso de Panamá, debería ser el driver con más influencia/importancia en la asignación de esfuerzos para incidir en los procesos de reducción del riesgo de desastres. Aquí nuevamente surge como explicación a la baja importancia que se le asigna a la gobernabilidad un posible sesgo en las respuestas del sector público, en particular, donde se especula que se ha respondido en forma conservadora, no solo en Panamá, sino también en el resto de los países de la región.

También se coincide que el tema del Ordenamiento Territorial puede estar un poco sub-dimensionado, debido a que es un tema relativamente joven en Panamá y que hay un desconocimiento en algunos casos, y confusión en otros, sobre el status de las herramientas del ordenamiento, como planes de ordenamiento, que hace complejo su diagnóstico, en comparación con variables ambientales que si son más conocidas.

Pregunta guía: El tema de la eficiencia y eficacia gubernamental y de la coordinación entre actores que deben intervenir en el problema aparece como importante. ¿Qué relevancia tiene este tema en su país y a qué conclusiones generales puede arribar sobre la situación en Panamá al respecto? ¿Qué recomendaciones puede formular para mejorar el desempeño en esta área?

Existe un consenso general entre los grupos sobre la veracidad de esta afirmación para el caso de Panamá. Existe todavía una marcada centralización de roles y de información en el país por lo que la coordinación entre el nivel local y el nacional es muy pobre, y el nivel sub-nacional es prácticamente nominal, pero sin mayor incidencia.

Aún a nivel nacional los participantes destacan que existe una marcada deficiencia en la comunicación y coordinación institucional. Si bien se han desarrollado algunas para la gestión de riesgos y existe un marco normativo, no se ha aplicado en la práctica y la coordinación multisectorial del tema es muy pobre³.

³ Nota: Panamá lanzó su Plataforma Nacional de RRD en el 2005 tomando como base la Comisión Nacional de CEPREDENAC, que agrupa a varios ministerios en línea y a instituciones académicas. Desde el 2009 la PN está inactiva y las respuestas de los cuestionarios son muy contundentes en cuanto a que la mayoría de los actores relacionados con el tema no participa ni conoce sobre la Plataforma Nacional.

Para la aplicación de los planes y herramientas de gestión del riesgo que ya se han desarrollado se requiere de participación y coordinación de muchos actores y sectores, y eso todavía no se ha podido lograr. Algunos plantearon que incluso no se sabe si los instrumentos están bien conceptualizados o no, porque el mero hecho que todavía no han sido aplicados.

Uno de los factores que se menciona como limitante en lograr una mayor eficiencia y eficacia por parte del gobierno en el tema es la falta de continuidad en los programas que existen debido a los recambios de personal drásticos que se dan con los cambios de gobierno. El escaso grado de coordinación inter-institucional hay que volver a retomarlo prácticamente de cero. Se remarcó que esto no solo implica desafíos para los que trabajan en el sector público, también para la cooperación internacional, las ONGs nacionales y locales es un problema la falta de continuidad de los programas y el drástico recambio de personal y funcionarios en las reparticiones públicas.

A continuación se sintetizan las principales recomendaciones que surgieron de los grupos:

- Se requiere de mayor participación ciudadana en general para exigir aplicación, cumplimiento y continuidad de las iniciativas y los procesos contemplados en los drivers del cuestionario.
- Relacionado con lo anterior, es necesario aumentar el nivel de conocimiento sobre los instrumentos que están disponibles a nivel de gestión del medio ambiente y recursos naturales, ordenamiento territorial, entre otros. Solo hay unos pocos funcionarios que los conocen bien, pero en general existe desconocimiento generalizado sobre los instrumentos legales, planes etc.
- Mayor coordinación inter- y intra- institucional, para mejorar el monitoreo y aplicación de programas. En particular para la gestión del riesgo de desastres, no existe una institucionalidad adecuada a los desafíos que implica la transversalidad del tema.
- Hubo un consenso sobre la necesidad de poner en énfasis en más educación, cultura y capacitación para generar procesos de planificación a corto, mediano y largo plazo, donde se puede ir sentando las bases para una mayor participación interinstitucional.
- Se debe canalizar más recursos para los municipios en el tema de medio ambiente y generar los mecanismos para gestionarlos de manera adecuada entre los sectores (la coordinación institucional es más fácil a nivel local que a nivel nacional). Si el tema se aborda desde la municipalidad hay más garantías de continuidad, seguimiento y adaptación al entorno local.
- En el gobierno local no hay carrera profesional entonces todos cambian: hay que invertir para fortalecer el gobierno local y aumentar el impacto y cobertura de proyectos.

III.c. Sesión de Grupos de Trabajo por UTR

Aquí los grupos se dividieron por UTR (grupo Boquete, grupo Changuinola y grupo Panamá Este). La dinámica de la discusión se articuló en base a tres preguntas guía que se les proporcionaron a los grupos y se usó como referencia los gráficos de las respuestas del cuestionario por UTRs.

Aunque se enfatizó el carácter ilustrativo de los gráficos, gran parte de la discusión se generó alrededor de la interpretación de los mismos y fue muy revelador en cuanto a las múltiples posibilidades de análisis e interpretaciones que se pueden generar a partir de los insumos gráficos que se pueden generar a partir del cuestionario.

Los grupos abordaron las preguntas en forma diferente y los facilitadores dejaron más libertad para que el debate evolucione al influjo de dinámica de cada grupo, en vista del interés suscitado a partir del análisis de las gráficas. De allí que a continuación se rescatan los puntos más importantes de las discusiones pero no se intenta desarrollar una relatoría literal de lo que presentaron los grupos al final de la sesión. Esas presentaciones están disponibles en un archivo que se adjunta con este informe.

Pregunta Guía: ¿Qué conclusiones puede formular sobre la importancia relativa de los cuatro drivers y los aspectos de cada uno que son críticos en su UTR?

Grupo Boquete

El grupo de Boquete optó por identificar a partir de la gráfica de los valores arrojados para el UTRs los puntos extremos para cada driver, que indicaban ya sea áreas de desempeño muy positivas (cercasas a 9) o áreas donde el desempeño fue muy negativo (cercasas a 0). Entre las conclusiones las que arribaron se puede destacar:

Dentro del driver de medio ambiente, las preguntas sobre adaptación o ajuste a los cambios en el clima sobresalen por tener calificaciones muy bajas. El grupo considera que este tema es más sensible para Boquete, por el hecho que su desarrollo económico está muy ligado al clima, a través de la industria turística y los atractivos para el desarrollo residencial en el lugar, como también por la caficultura de exportación que es uno de los rubros económicos importantes de Boquete. De allí que la expectativa de tener mayor información e intervenciones en el área de adaptación/ajustes al clima es muy relevante.

En cuanto al driver de condiciones socioeconómicas, los participantes pudieron apreciar en la gráfica, como una observación general, que Boquete muestra valoraciones positivas por encima de las otras dos UTRs. En general el grupo coincide en que han mejorado las condiciones socio-económicas en los últimos cinco años, pero que el alto crecimiento poblacional asociado al constante asentamiento de extranjeros en el área, está originando una sobre la infraestructura de servicios públicos, y que existe un gradual aumentado del costo de la vida para la gente de Boquete.

Para el driver de ordenamiento territorial, se destacó que si bien existe un plan con niveles significativos de participación ciudadana que todavía no está siendo aplicado, sería necesario valorar su pertinencia en vista del crecimiento poblacional que muestra Boquete.

En cuanto a gobernabilidad, el grupo remarcó que uno de las revelaciones del ejercicio de identificar los informantes clave es el hallazgo de que existen muchas ONGs locales pero que operan sin mayor relación con el sector público, que desconoce su existencia. La posibilidad de trabajar en forma más coordinada podría generar mayores sinergias e impacto. También se destacó que hay poca capacitación para la gestión pública y una escasez de mecanismos y cultura de rendición de cuentas.

Grupo Chanquinola

El grupo de Changuinola también utilizó las gráfica grandes de preguntas por UTR en forma similar a lo realizado por el Grupo de Boquete para identificar algunos puntos con calificaciones extremas, y a partir de esa identificación general se enfocó en una discusión en profundidad sobre algunos aspectos que lo diferencian de las otras dos UTRs. Aquí también pudieron observar en la gráfica que a diferencia de Boquete, Changuinola muestra claramente que las variables bajo el driver de condiciones socio-económicas son las que muestran las más bajas calificaciones. A continuación se destacan las conclusiones más importantes a las que arribaron luego de la discusión sobre la importancia relativa de los drivers en el caso de Changuinola:

La alta población indígena que presenta Changuinola explica en gran medida la baja puntuación en las preguntas sobre condiciones socioeconómicas, dada los altos niveles de pobreza asociados con la población indígena de la zona.

Otro elemento que influye en forma significativa y que también está asociado con los niveles de pobreza encontrados en esta UTR es la escasa cobertura de la infraestructura vial y el aislamiento y falta de acceso de muchos asentamientos dispersos en esta zona que influyen en muchos factores y procesos evaluados en el cuestionario.⁴

El driver de gobernabilidad también es clave en la explicación de las condiciones y capacidades para la reducción del riesgo en Changuinola, especialmente en zonas autogobernadas por los grupos indígenas, basadas en estructuras muy autoritarias. En ese sentido, existe una falta de capacidad de gestión local y de incidencia por parte de las autoridades y ONGs nacionales.

Se destaca también que existe una diferenciación bien marcada en términos de los procesos que se den en los pocos entornos urbanos (caracterizados por la ocupación

⁴ Los participantes del grupo destacaron que la falta de acceso, implica entre otras cosas, que es muy difícil desarrollar programas sociales y capacitación en estas áreas

de áreas inseguras) y los amplios espacios rurales y semi-rurales, donde la generación del riesgo tiene otros patrones bien distintivos.

Se observó que si bien los resultados del cuestionario para Changuinola muestran como menos críticos la degradación ambiental, educación, servicios sociales y corrupción, se considera que son procesos importantes y quizás sub-dimensionados en las respuestas del cuestionario.

Grupo Panamá Este

El grupo de Panamá Este abordó el debate de esta pregunta con una discusión más sistemática *driver por driver* de lo que ellos consideraban como elementos críticos. Este grupo también se detuvo en las gráficas, pero en forma individual (por participante) y no las utilizó para articular o complementar el debate. Entre los puntos más destacados que plantearon en la relatoría se encuentran:

En cuanto al driver de gobernabilidad, se remarcó la falta de visión del gobierno local sobre el desarrollo territorial de Panamá Este y la necesidad de poner más énfasis en la aplicación de leyes y normas.

En relación con el ordenamiento territorial, se resaltó los problemas que existen con los asentamientos irregulares en Panamá Este, que están ubicados en zonas de riesgo de inundación y donde ya existen antecedentes desastrosos como el desarrollo urbano de Prados del Este. El gobierno ha tenido una actitud de improvisación constante, y la planificación brilla por su ausencia en estas zonas. Existe una ley pero esta violada todo el tiempo; no se aplica. El gobierno enfrenta serios problemas para ejecutar los planes de ordenamiento.

Al patrón desordenado de desarrollo urbano, se suma la alta tasa de crecimiento demográfico para el área de Panamá Este, que está generando problemas por falta de infraestructura adecuada (electricidad, drenaje etc.). Esto se da en un contexto donde no existen normas de construcción para la vivienda.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas, se mencionó la alta deserción escolar y en la zona y los problemas sociales que acarrea el tema. También se mencionó que las inundaciones que son cada vez más frecuentes provocan problemas de salud y contaminación de la manta freática, que es uno de los principales problemas ambientales en Panamá Este.

Pregunta guía: En función de la dispersión de las respuestas por sector de informante ¿cómo explicaría eso? En particular, el driver de ordenamiento territorial y de gobernabilidad presenta respuestas disímiles ¿qué factores pueden estar afectando más en estos casos?

Ninguno de los tres grupos le dedicó mucho tiempo a esta pregunta ya que en principio habían discutido en la sesión de trabajo de la mañana la razón por las cuales ellos interpretaban la dispersión de las respuestas por sector informante, en particular el sector público en comparación con los otros sectores. En ese sentido, se volvió a destacar que las preguntas del driver de gobernabilidad probablemente generaron cierta desconfianza a la hora de responderlas por temor a represalias laborales. De allí que es esperable que haya una dispersión mayor en el driver de gobernabilidad, pues se puede estar respondiendo desde una perspectiva institucional muy conservadora. Esto mismo se puede dar en aquellos ministerios del sector público con responsabilidad en medio ambiente, en salud, obras y servicios; política socio-económicas, etc.; que en las preguntas más relacionadas con su ámbito de acción, pueden haber respondido en forma más conservadora.

En cuanto a la dispersión que se encontró en Panamá para el driver de ordenamiento territorial, los participantes asumen que tiene que ver con una falta de claridad y de exposición al tema y a sus herramientas, que afecta las respuestas. Por ejemplo, desde el sector público se puede percibir que las herramientas existen (planes reguladores, etc.) pero desde la perspectiva de sociedad civil o sector privado se percibe que no existen porque nunca se han aplicado ni socializado. De allí que la dispersión en las respuestas para el driver de ordenamiento territorial pueden ser altas en todas las UTRs de Panamá.

En general se coincidió, más allá de los énfasis por UTR, que la sociedad civil organizada y el sector privado responden con mayor candidez y sin menores condicionamientos que el resto de los sectores a las preguntas del cuestionario, y que las valoraciones extremas son más comunes en estos sectores, mientras que los otros sectores tienden a asignar pesos neutros (5) cuando son temas que no los conocen bien, o que pueden ser comprometidos.

Pregunta Guía: Proponga tres acciones o tipos de cambio-intervención más importantes en su UTR para hacer avanzar la reducción del riesgo.

Los tres grupos tuvieron escaso tiempo para cerrar esta pregunta pero de cualquier manera lograron identificar un conjunto selecto de recomendaciones para avanzar la reducción de riesgo en el ámbito de sus respectivas UTRs.

Grupo Boquete

- Se debe poner más énfasis en el trabajo con las ONGs locales articulado con las autoridades locales con responsabilidades relevantes en el tema.
- Se requiere de políticas y lineamientos específicos de reducción de riesgo de desastre a nivel de los municipios (por ejemplo, los municipios necesitan generar un mapa de riesgos propio).

- Hace falta mayor sistematización de la información y programas existentes, y lograr una mayor coordinación entre instituciones.

Grupo Changuinola

- Se debe implementar un plan de ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de las instituciones y gobiernos locales a través de capacitación.
- Fomentar el empoderamiento de la sociedad civil

Grupo Panamá Este

- Promover procesos de integración del tema en los gobiernos locales de manera que se puedan abordar en forma integral a nivel de Panamá Este y no atomizado por municipios.
- En el contexto anterior, fortalecer la coordinación inter-institucional
- Impulsar planes y proyectos comunitarios que tengan como objetivos la preservación de medio ambiente y de los recursos naturales.

III.d. Sesión Final de Conclusiones y Observaciones Generales

Seguido de la presentación de los grupos por UTRs se abrió un debate general sobre los hallazgos en las tres UTRs y sobre recomendaciones para el seguimiento del ejercicio después de la finalización de esta fase piloto.

Una de las observaciones que plantearon muchos de los participantes en la sesión final fue sobre los comunes denominadores que aparecen como temas críticos para avanzar la gestión de riesgos en el país, más allá de las diferencias encontradas a nivel de UTRs.

En este contexto, se destacó la importancia que tiene para Panamá el tema de ordenamiento territorial. El tema es relativamente nuevo y es un momento clave para enfocar los esfuerzos en desarrollar una política de ordenamiento territorial que guíe las intervenciones en el territorio de las múltiples iniciativas de inversión pública y privada en el espacio de Panamá, que se vienen dando en forma acelerada, y sin mayor orientación, especialmente en las áreas urbanas y en los núcleos de crecimiento de la industria turística. Incluso en áreas como Changuinola, existen procesos que impactan en Boquete, y no hay articulación de estos procesos en el territorio ni una visión por parte del gobierno del desarrollo territorial de país.

También se debatió con intensidad el tema de gobernabilidad, como un elemento clave para todas las UTRs pero muy difícil de abordar y de identificar con acciones concretas. De todos modos, se destacó que la socialización de la información que ya

existe y la capacitación a todos los niveles son acciones claves para avanzar en el tema de gobernabilidad y su relación con el tema de gestión de riesgo de desastres.

También se volvió a debatir sobre la utilidad de este ejercicio y el valor del proceso de completar el cuestionario. Los participantes proponen que sería útil aplicar el cuestionario nuevamente en cada UTR identificando grupos específicos, como el sector escolar, y poder analizar los resultados con mayor profundidad para ver distintas percepciones de los drivers. Incluso se comentó sobre la posibilidad de contrastar estas percepciones con indicadores cuantitativos basados en mediciones más objetivas (por ejemplo, para procesos como degradación ambiental, desforestación, etc.).

Hubo una coincidencia importante en cuanto a que el cuestionario podría convertirse en instrumento de capacitación, evaluación y concientización, y que valdría la pena darle seguimiento a esta iniciativa.

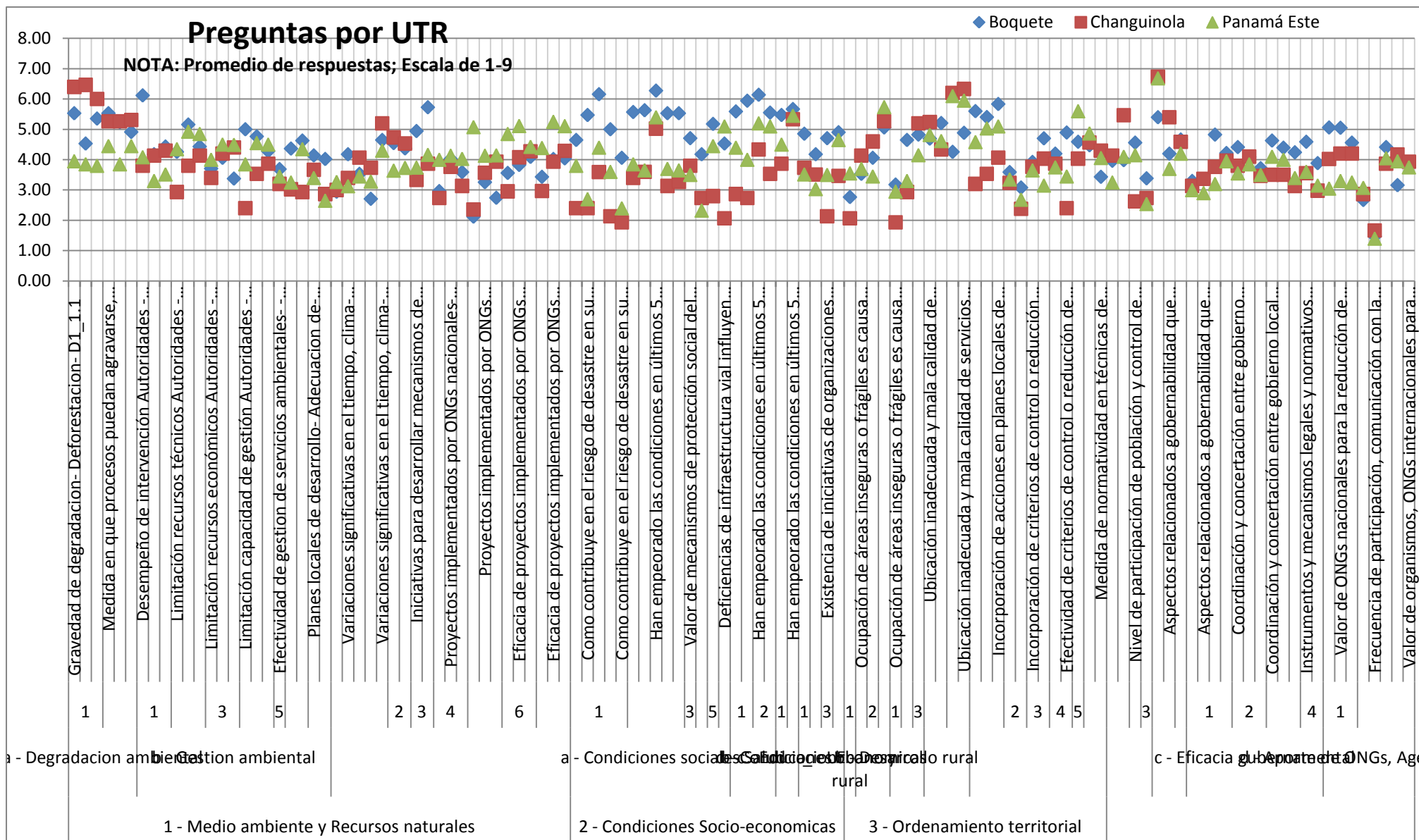
Hubo mucha inquietud y expectativa por parte de los participantes sobre el acceso a los resultados finales del Índice y sobre los mecanismos de socialización del mismo. Los representantes de DARA tuvieron oportunidad de clarificar que los resultados estarán disponibles libremente para los informantes clave y al público en general, una vez finalizado todo el análisis de los componentes nacionales y subnacionales. Los participantes también plantearon inquietudes sobre el seguimiento de DARA a los resultados del Índice y plantearon si existían planes para hacer más talleres con otro tipo de participantes, como autoridades gubernamentales nacionales y locales de alta jerarquía, y sobre el desarrollo de líneas de investigación más específicas sobre puntos salientes que arroja el análisis general de los resultados del Índice. Los representantes de DARA aclararon el alcance limitado del proyecto, y resaltaron la importancia que las instituciones representadas en el taller y otros actores relevantes del país pudieran asumir esos retos que deja el proyecto. En ese sentido, los participantes subrayaron la importancia de seguir en contacto como grupo e intercambiar ideas e información para darle continuidad a esta iniciativa. Cabe destacar que al momento de redactar este informe del taller ya un participante (representante de la Alcaldía de Panamá) solicitó formalmente autorización para utilizar el cuestionario como herramienta de discusión y evaluación con los colegas de la Alcaldía.

ANEXO I

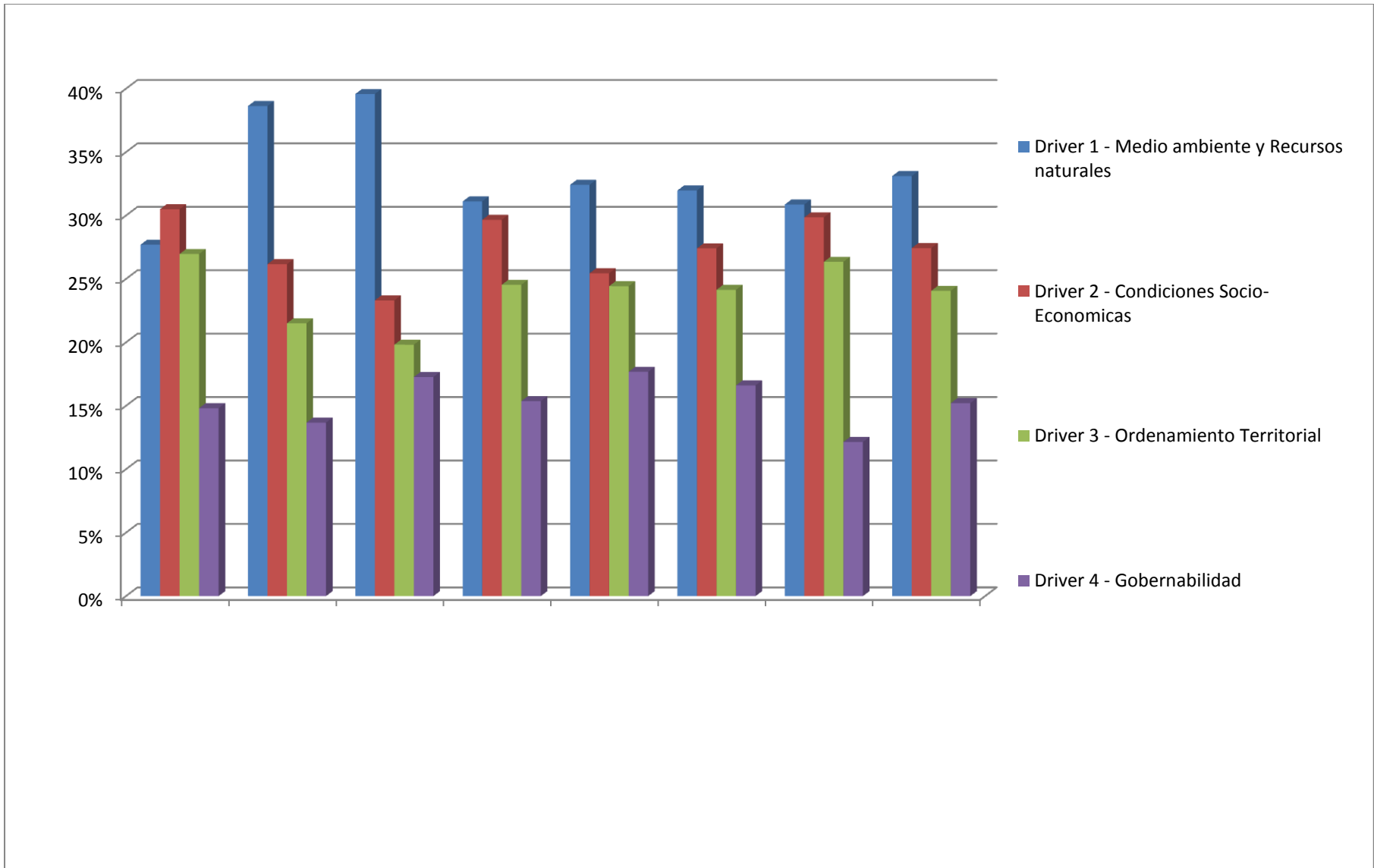
LISTA DE PARTICIPANTES

UTR	Nº	NOMBRE COMPLETO DEL PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN
CHANGUINOLA	1	RUFINO ACOSTA	GLR - COMUNITARIO
	2	JAIME DEL CID	ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE CHANGUINOLA
	3	SANDRA BLAKE	SINAPROC
	4	YAMIL THOMAS	PROGRAMA DESARROLLO SOSTENIBLE DE BOCAS DEL TORO
	5	PATRICIA SANTAMARIA	BOCAS FRUIT COMPANY LLC.
BOQUETE	6	NATIVIDAD CASTILLO	MUNICIPIO DE BOQUETE
	7	NORMA ASPRILLA	CSS
	8	ADELA DE MONTENEGRO	PALO ALTO
	9	FRANCISCO MIRANDA	COMPAÑÍA DE BOMBEROS
	10	LIZZIE ESPINOZA	MUNICIPIO DE BOQUETE
	11	FELIX SABIN	MIDA
	12	SAMUEL RODRIGUEZ	FUNDAVISAP
	13	LILYBETH QUINTERO	Caja de Seguro Social, CSS
14	ELYS MARIA RIOS	JUNTA COMUNAL DE CALDERA	
PANAMA ESTE	15	LUZ EDILMA MOJICA	JUNTA COMUNAL DE PACORA
	16	JORGE SOLANO	ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE PANAMA
	17	YIRA CAMPOS	SINAPROC
	18	ERIC CANTO	PREVDA
	19	JULISSA CUESTA	JICA - PROYECTO BOSAI
ORGANIZADORES	20	Allan Lavell	DARA- Equipo Técnico
	21	Emily Wilkinson	DARA- Madrid
	22	Haris Sanahuja	Punto Focal - Panamá
	23	Jimena Pitty	Enlace-Boquete

ANEXO II: GRAFICAS UTILIZADAS COMO REFERENCIA EN EL TALLER



Driver	UTR	Values					Promedio	StDev	
		Nacional	Sub-Nacional. Local	Privado	Sociedad Civil	ONG			Agencia Intl.
1 - Medio ambiente y Recursos naturales		3.33	4.43	4.20	4.28	4.27		4.10	0.44
Boquete		3.45	5.09	4.25	4.19	4.14		4.23	0.58
Changuinola		2.66	4.48	4.19	4.34	4.33		4.00	0.76
Panamá Este		3.89	3.73	4.15	4.32	4.30		4.08	0.26
2 - Condiciones Socio-económicas		3.58	4.15	4.08	4.62	4.17		4.12	0.37
Boquete		4.19	5.12	4.99	6.19	4.88		5.07	0.72
Changuinola		2.33	3.98	3.51	2.96	3.88		3.33	0.69
Panamá Este		4.22	3.33	3.73	4.71	3.76		3.95	0.53
3 - Ordenamiento territorial		4.01	4.44	4.18	4.25	4.05		4.18	0.17
Boquete		2.54	4.68	4.95	5.05	3.43		4.13	1.10
Changuinola		4.74	4.20	4.50	4.21	3.49		4.23	0.47
Panamá Este		4.90	4.44	3.09	3.49	5.18		4.22	0.90
4 - Gobernabilidad		3.39	4.40	3.27	4.00	4.16		3.84	0.49
Boquete		2.79	4.99	3.70	4.69	3.76		3.99	0.88
Changuinola		3.04	4.20	3.03	3.94	5.04		3.85	0.85
Panamá Este		4.31	3.99	3.07	3.32	3.60		3.66	0.50
Promedio		3.52	4.37	3.96	4.28	4.18		4.06	0.34



Driver Presupuesto/Asignación

	Nacional				Sub-Nacional, Local				Privado	Sociedad Civil				ONG				Agencia Intl.				Promedio				Driver 1 - Medio ambiente y Recursos naturales	Driver 2 - Condiciones Socio-Económicas	Driver 3 - Ordenamiento Territorial	Driver 4 - Gobernabilidad
	Driver 1	Driver 2	Driver 3	Driver 4	Driver 1	Driver 2	Driver 3	Driver 4	Driver 1	Driver 2	Driver 3	Driver 4	Driver 1	Driver 2	Driver 3	Driver 4	Driver 1	Driver 2	Driver 3	Driver 4	Driver 1	Driver 2	Driver 3	Driver 4					
Costa Rica	28%	38%	21%	13%	28%	28%	29%	15%	29%	27%	31%	13%	29%	28%	28%	16%	24%	33%	28%	16%					28%	31%	27%	15%	
El Salvador	37%	24%	25%	15%	30%	30%	25%	15%	51%	26%	13%	11%	39%	23%	24%	13%	37%	28%	21%	15%					39%	26%	22%	14%	
Guatemala	38%	19%	24%	19%	41%	25%	17%	17%	50%	20%	20%	10%	37%	27%	13%	23%	33%	26%	24%	17%					40%	23%	20%	17%	
Honduras	37%	24%	25%	15%	34%	28%	24%	14%	32%	28%	25%	15%	24%	44%	20%	18%	29%	26%	32%	14%	31%	28%	23%	17%	31%	30%	25%	15%	
Nicaragua	31%	26%	23%	19%	30%	26%	22%	22%	36%	19%	29%	17%	34%	29%	22%	15%	34%	28%	21%	17%	29%	25%	30%	16%	32%	25%	24%	18%	
Panamá	32%	25%	28%	15%	29%	28%	25%	18%	30%	25%	27%	18%	34%	29%	20%	17%	36%	30%	20%	15%					32%	27%	24%	17%	
Rep. Dominicana	31%	28%	26%	15%	28%	33%	27%	12%	25%	25%	40%	10%	28%	33%	23%	15%	31%	34%	21%	13%	42%	27%	20%	8%	31%	30%	26%	12%	
PROMEDIO	33%	26%	25%	16%	31%	28%	24%	16%	36%	24%	26%	13%	32%	30%	21%	17%	32%	29%	24%	15%	34%	26%	24%	14%	33%	27%	24%	15%	

