

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

PROYECTO PS83709 “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB (2015-2019)”

MINGOB-PNUD

INFORME EVALUACIÓN BORRADOR

Evaluadora	Irene Rodríguez Martínez
Identificador y Título Proyecto Evaluado	PS83709 / Output 92046 “Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno”
Periodo de realización de la evaluación	Agosto-noviembre 2018
Fecha de entrega del Informe Final	26 de diciembre de 2018
Oficina País que comisiona la evaluación	Oficina País de PNUD en Panamá

CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo	6
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1. Propósito y objetivos de la evaluación Intermedia	11
1.2. Alcance de la evaluación intermedia	
2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN OBJETO DE EVALUACIÓN	12
2.1. Antecedentes del contexto económico y político- institucional de Panamá que enmarcan el proyecto	12
2.2. El Proyecto	14
2.2.1. Teoría del Cambio del Proyecto	16
2.2.2. Principales elementos del marco de Resultados objeto de evaluación	16
2.2.3. Estructura financiera del Proyecto	
3. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y PROCESO DE EVALUACIÓN	19
3.1. Enfoques de la evaluación.	20
3.1.1. Abordaje de género, derechos humanos e interculturalidad	20
3.2. Preguntas de evaluación	22
3.3. Técnicas para la recopilación de información	25
3.4. Análisis de evaluabilidad	27
4. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	28
4.1. Pertinencia del Proyecto	28
4.1.1. Ámbitos de mejora	30
4.2. Eficiencia programática	32
4.2.1. Mecanismos de apoyo a la implementación	33
4.2.2. Acuerdos de implementación con las agencias de Las Naciones Unidas	35
4.2.3. Movilización de recursos	36
4.2.4. Seguimiento de insumos y actividades vs seguimiento basado en resultados	37
4.3. Eficacia del Proyecto	38
4.3.1. Valoración de la eficacia por componente	39
4.3.2. Desafíos y ámbitos de mejora	47
4.4. Sostenibilidad	49
4.5. Lecciones aprendidas	50
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51
5.1. Conclusiones	50
5.2. Recomendaciones	55

Relación de Anexos:

1. Términos de Referencia
2. Matriz de Evaluación
3. Marco de Resultados
4. Agenda de Terreno
5. Bibliografía consultada
6. Ejemplo de instrumento de recolección de información (entrevista)

BREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

AMUPA	Asociación de Municipalidades de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario
DRAC	Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas
CONAMOH	Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
CP	Centro Penitenciario
DAel	Dirección de Arquitectura e Ingeniería del MINGOB
DDHH	Derechos Humanos
DNSP	Dirección Nacional del Sistema Penitenciario
DPCI	Dirección de Planificación y de Cooperación Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
IEI	Instituto de Estudios Interdisciplinarios
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IHL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
MoA	Memorandum of Understanding (Memorando de Entendimiento)
MdR	Marco de Resultados
MINGOB	Ministerio de Gobierno
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OP	Oficina de País
PDPIIP	Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá.
PEG	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPIOM	Política Pública de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres
PRODOC	Documento de Proyecto
RS	Revisión Sustantiva
SDN	Secretaría Nacional de Descentralización
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SP	Sistema Penitenciario
TdC	Teoría del Cambio
TdR	Términos de Referencia
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
UNDAF/MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación del Sistema de las Naciones Unidas
UNICEF	Agencia de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

AGRADECIMIENTOS

Quisiera en primer lugar agradecer a todas las personas, representantes de instituciones nacionales dependientes del Ministerio de Gobierno (MINGOB), empezando por el Excmo. Sr. Ministro Carlos Rubio, quien abrió un espacio en su apretada agenda para intercambiar sus impresiones sobre el desempeño del Proyecto; la Dirección de Planificación y Cooperación Internacional (DPCI), la Dirección General del Sistema Penitenciario; Dirección de Infraestructura y Mantenimiento, Direcciones de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y de Política Indígena del Viceministerio de Asuntos Indígenas, Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, Gobernaciones de Coclé, Los Santos, de ciudad de Panamá, de la Comarca Ngäbe-Buglé y de Bocas del Toro, así como miembros de la sociedad civil, como por ejemplo, el Comité de Mujeres del Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

Agradezco también a los funcionarios-as de las agencias del Sistema de Naciones Unidas como son FAO y UNOPS, que compartieron conmigo su valoración sobre el proyecto. De manera particular, quiero agradecer al Representante Residente Adjunto del PNUD-Panamá Fernando Hiraldo, y a la Oficial de programa de la cartera de Voz y Democracia, las y los Especialistas de Monitoreo y Evaluación, Género, Comunicaciones, Seguridad, Justicia y DDHH y a los oficiales de administración y adquisiciones de la Oficina de País. Un especial agradecimiento a las autoridades y representantes indígenas de la Comarca Ngäbe-Buglé que compartieron conmigo una larga conversación sobre sus expectativas y su decidida voluntad de lograrlas.

Por último, quisiera dedicar una mención especial y mi más sincero agradecimiento a los miembros de la Unidad Coordinadora del Proyecto. Su apoyo ha sido una condición indispensable para poder acometer con éxito el proceso de evaluación.

RESUMEN EJECUTIVO

Se presenta un resumen de la evaluación intermedia del Proyecto “Apoyo al Programa de Reformas del Ministerio de Gobierno, 2015-2019, PS83709”, en adelante el Proyecto.

Objetivos y alcance

Dicha evaluación, comisionada por la Oficina País del PNUD en Panamá y coordinada con un Grupo de Referencia, se planteó como un primer objetivo evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados esperados, de tal manera que puedan evidenciarse y analizarse (y éste es un segundo objetivo) las señales de éxito del proyecto y fundamentalmente las lecciones aprendidas, o necesidades de ajuste que se requieran para que el Proyecto transite por el rumbo adecuado hasta su finalización.

A nivel geográfico, la evaluación ha cubierto el ámbito de cooperación del Proyecto a nivel nacional. Durante el trabajo de campo se han visitado las siguientes instituciones: Gobernaciones de las Provincias de Panamá, Coclé, Los Santos y Bocas del Toro; área para la construcción de la Gobernación de la Comarca Ngäbe-Buglé en la ciudad de Buäbtí; el Centro Penitenciario de Changuinola, en Bocas del Toro; y los Centros Penitenciarios La Joya y La Joyita; así como el Centro de Custodia y Cumplimiento para jóvenes en conflicto con la Ley de Pacora, en la Provincia de Panamá.

Desde el punto de vista del alcance temático, se ha considerado el análisis del marco de resultados revisado y ajustado en función de los cambios que las autoridades del MINGOB han sugerido. Han sido analizados los avances en los componentes: Reforma Judicial; Descentralización; Gobernaciones; Academia de Gobierno; Poblaciones Indígenas; Planificación Estratégica, Fortalecimiento Institucional y Sistema de Gobierno; Sistema Penitenciario; Instituto de Estudios Interdisciplinarios; Medios de Comunicación Social; y Sistema Nacional de Protección Civil y Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria.

Metodología y enfoque

La evaluación ha organizado su análisis entorno a los criterios de evaluación de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Asociadas a estos criterios se han definido una serie de preguntas de evaluación que han orientado el proceso de recopilación de información en función de las fuentes disponibles. Recomendado por los TdR, se ha establecido una escala de valor para calificar cada criterio que va desde insatisfactorio hasta altamente satisfactorio. Las contribuciones del Proyecto, desde su diseño, a la reducción de las brechas de género en sus diferentes componentes también han sido analizadas. Con relación a los principios transversales de DDHH y etnicidad, si bien los TdR no incorporan orientaciones para llevar a cabo su análisis, la política de evaluación del PNUD sí mandata lineamientos para analizar los componentes transversales (cross-cutting issues), por lo que esta evaluación ha considerado evaluar los logros del proyecto respecto a los principios transversales anteriormente mencionados, en coherencia además con los objetivos del PRODOC del proyecto que establecen el marco de promoción de los Derechos Humanos como referente.

La metodología de trabajo combinó múltiples métodos de recopilación de datos (análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas individuales, entrevistas grupales y visita de campo) de triangulación y validación cruzada de los hallazgos para asegurar su validez y confiabilidad. En total 60 personas han participado de manera directa emitiendo sus juicios y valoraciones durante la fase de campo, que se llevó a cabo entre el 28 de agosto y el 12 de septiembre del 2018.

El enfoque de la evaluación ha sido participativo y se ha atendido a las directrices de la política de evaluación del PNUD. Han sido considerados elementos del contexto normativo y político institucional, para interpretar de manera adecuada los aportes del proyecto. La evaluación se ha centrado en valorar los productos que se han entregado y su potencialidad de lograr resultados de desarrollo antes de la finalización del proyecto.

Del proceso evaluativo se destacan los siguientes **hallazgos** a modo de **conclusiones** y se orientan algunas **recomendaciones**:

- i. **El Proyecto es pertinente y su relevancia se mantendrá vigente más allá del cambio de Gobierno.** Si bien las líneas de trabajo que han sido implementadas total o parcialmente y/o que están en proceso de implementación, responden a varios de los ejes de prioridad que estableció el presente Gobierno, las mismas se articulan a través de una Teoría de Cambio que se proyecta en el largo plazo como política de Estado. Los Acuerdos de la Concertación avalan esta afirmación. Los cambios o transformaciones en el modelo de gobernabilidad y gobernanza que las reformas promovidas por el Proyecto proponen, ya sea ampliando la cobertura o beneficios de las políticas públicas a poblaciones vulnerables, requieren adaptaciones sociales e institucionales que podrán consolidarse en el medio y largo plazo. **El PNUD ha mostrado flexibilidad y agilidad en la respuesta que ha dado a las autoridades del MINGOB** para adaptarse a los cambios de prioridades en relación a la ejecución de los diferentes componentes. Ello ha significado reorientaciones en las líneas de trabajo y presupuesto. No en todos los casos dichos cambios en el nivel de planificación se han reflejado adecuadamente en las herramientas de seguimiento, por lo que **se recomienda llevar a cabo una mejor integración del proceso de planificación y monitoreo, mostrándose como un todo ordenado y coherente.**
- ii. El Proyecto, dada su envergadura financiera y la vigilancia que este Gobierno está haciendo sobre la transparencia en el gasto, ha conducido a la Gerencia del Proyecto, en coordinación con la Unidad Coordinadora, a establecer mecanismos de control bastante exigentes, lo que se ha traducido en los hechos en el diseño de instrumentos de seguimiento centrado en la **ejecución con cargo a actividades. Se han desarrollado en menor medida el seguimiento basado en resultados de desarrollo y efectos de más largo alcance en lo que el Proyecto puede potencialmente impactar.** Así mismo, no se identifican instrumentos de sistematización que documenten, desde un punto de vista comunicacional efectivo, los logros de este Proyecto, dentro y

fuera del MINGOB. La evaluación recomienda tomar este aspecto como una tarea a desarrollar durante los meses venideros y antes de la transición del actual Gobierno, lo que requerirá de instancias de análisis y reflexión compartida entre las partes interesadas. El valor comunicacional de los resultados es ponderado en esta evaluación pues cumple la función de gestión de divulgación pública que toda política ha de tener y de rendición de cuentas. El PNUD puede ser un aliado estratégico en la definición de la estrategia de comunicación para resultados.

- iii. **El Proyecto ha acumulado retrasos en la ejecución mostrando una eficiencia moderada en el cumplimiento del cronograma previsto.** Los tiempos institucionales que toman los procedimientos administrativos de las grandes obras que se han emprendido, incluyendo la complejidad en la elaboración de los Términos de referencia para algunas de ellas para las que no existían precedentes; así como los mecanismos de control internos para la autorización de pagos; son factores han confluído para imponer la necesidad de prorrogar el Proyecto a junio del 2020. La evaluación llama la atención sobre la necesidad de celeridad de los procesos venideros, tanto del cronograma de desembolsos como de los procedimientos administrativos. Los retrasos pueden además dañar la imagen del Proyecto y por ende del MINGOB.
- iv. Desde el punto de vista de **la movilización de recursos** el Proyecto ha mostrado una **eficiencia altamente satisfactoria** en la medida que el MINGOB incrementó en un 400% los fondos programables que originalmente se comprometieron. También el PNUD ha mostrado eficiencia en la movilización de recursos. El Proyecto además ha servido de instrumento al MINGOB para ampliar la cartera de socios estratégicos y recursos para la implementación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Tal ha sido el caso del acuerdo de préstamo con el Banco Mundial por un monto de 7 M de dólares para contribuir a la implementación del Plan indígena anteriormente mencionado.
- v. **Se considera de excelencia la capacidad del personal de la UCP**, que ha jugado un rol fundamental en la coordinación de la implementación. Las relaciones de confianza establecidas con el Gerente y el resto de responsables de direcciones o dependencias del MINGOB que han formado parte de la implementación, ha sido una condición necesaria para entregar con calidad la asistencia técnica brindada. Así mismo el personal de PNUD ha agregado valor en la entrega de asesoría, experiencias y lineamientos de trabajo en temas de la cartera de justicia, género, derechos humanos, gobernabilidad, monitoreo y administración. La identificación de sinergias de manera activa con otros proyectos PNUD y la generación de oportunidades para que se complementen, escalen o mejoren algunos componentes del Proyecto del MINGOB, constituye una medida necesaria de cara a la sostenibilidad, además

ello contribuirá a fortalecer un futuro diálogo con las próximas autoridades del MINGOB.

- vi. **La eficacia del Proyecto es satisfactoria/ altamente satisfactoria**, lo que significa que los logros del Proyecto están siendo progresivos. 28 de los 35 productos¹ que integra el Marco de Resultados están **avanzando** en sus metas hacia su consecución, algunas de ellas ya cumplidas. La implementación de las reformas objeto del Proyecto se ha servido de varias estrategias que han sido propicias para impulsar cambios. Una primera estrategia ha sido la de fortalecimiento de capacidades institucionales, basada principalmente en la entrega de formación/capacitación en temas específicos, ya sean procedimentales, administrativos y de gestión para resultados, o bien temáticos en áreas de justicia, derechos humanos, liderazgo, género o comunicación social, por citar algunos; otra de las estrategias priorizadas por el Proyecto se ha basado en la generación de conocimiento, fundamentalmente a través de estudios que han informado la viabilidad de las políticas, es el caso de los estudios producidos para el Sistema Penitenciario, particularmente para informar la política del MINGOB sobre los centros penitenciarios, nuevos o existentes; o la generación de diagnósticos y líneas de base del estado infraestructural y de operación de las Gobernaciones; la justicia de paz comunitaria o la situación e intereses de las mujeres indígenas. Una tercera estrategia ha sido la articulación de alianzas para la implementación, dentro y fuera del MINGOB, con actores nacionales y/o internacionales como BID, BM, UNOPS, FAO. En esta fase de desarrollo del Proyecto las alianzas con la sociedad civil han sido menos frecuentes dada la naturaleza de algunos componentes, si bien se espera en un posterior proceso de consolidación fortalecer los vínculos con sociedad civil en componentes como justicia comunitaria de paz.
- vii. Algunas líneas han tenido un desempeño significativo. En este sentido se reconoce la **eficacia del MINGOB**, a través del Proyecto, en la implementación de una **reorganización de la estructura** de la institución, como ha sido la **creación de nuevas direcciones** como es la DRAC o las estructuras recién creadas dentro de Viceministerio de Asuntos Indígenas. Así mismo los procesos de **planificación estratégica** que se han desarrollado en la institución tanto como el impulso y operación de varias plataformas de gobierno electrónico, destacan como buenas prácticas en la búsqueda de una gestión eficiente y basada en resultados. Como oportunidad en este proceso de fortalecimiento institucional se visualiza la necesidad de jerarquizar los temas de género en el marco de las políticas/programas que están bajo la

¹ La evaluación ha tomado como referencia el último Marco de Resultados ajustado, dado que refleja más adecuadamente los cambios en las orientaciones de algunos componentes. Los últimos ajustes propuestos al MdR fueron validados por el Gerente del Proyecto. Este último ajuste está para aprobación del Ministro, lo que supone que ha superado la revisión del resto de instancias técnicas y gerenciales de supervisión.

rectoría del MINGOB. La idoneidad sobre la institucionalidad de género al interior del MINGOB constituye un ámbito de voluntad y decisiones que le corresponden estrictamente al MINGOB.

- viii. **El apoyo al Sistema Penitenciario se ha mostrado eficaz**, siendo un ámbito de extrema complejidad en el que la voluntad de trabajar en pro de los derechos humanos ha quedado evidente. La magnitud de las políticas que confluyen en la gestión del sistema penitenciario y en los sistemas de resocialización requiere dar profundidad a este componente. Se recomienda indagar sobre los factores de género que impactan en las políticas de resocialización de la población privada de libertad y/o de las estrategias de trabajo con jóvenes en conflicto con la ley.
- ix. El Proyecto ha facilitado de manera **eficaz** el diálogo del MINGOB en espacios estratégicos que apoyan la implementación del **Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá**. Coordinación, articulación, innovación, participación y reducción de inequidades y empoderamiento de las mujeres son elementos habilitantes de la eficacia de este componente.
- x. La evaluación **destaca** el proceso llevado a cabo con la **implementación de la Ley de Justicia Comunitaria de Paz** aunque todavía es incipiente y están en proceso de consolidación las estructuras interinstitucionales para acompañar esta implementación, por lo que la rectoría del MINGOB ha de ser todavía fortalecida. Si bien en el corto plazo el proyecto concentrará una buena parte de los esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades de mediadores-as, jueces-zas, en la divulgación local de los contenidos y alcance de esta nueva ley y en el mejoramiento de las instalaciones de las casas de justicia comunitaria de paz, otros aspectos podrían ser considerados como elementos de continuidad a partir de esa línea de tiempo que el proyecto toma como referencia para la implementación de las reformas. Los socios clave destacan la necesidad de anticiparse a los procesos de monitoreo de la justicia comunitaria, para lo que los sistemas de prevención e información son esenciales. En este campo, el desarrollo de instrumentos para registrar adecuadamente los casos, compararlos y compartirlos entre diferentes alcaldías; gestionar la inter-operatividad entre sistemas de información en un marco ampliado de la seguridad ciudadana, son algunos ejemplos destacados donde el PNUD puede tener un rol de apoyo importante a futuro.
- xi. La evaluación reconoce el compromiso y la voluntad política del MINGOB como un elemento central de las condiciones, oportunidades y ventajas de la implementación de este Proyecto. Esta voluntad, es la que constituye hoy en día el factor de sostenibilidad más influyente.

1. INTRODUCCIÓN.

En cumplimiento de las directrices corporativas respecto de la evaluación², se presenta el Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto. Este ejercicio, constata la voluntad de rendir cuentas sobre los avances, resultados y desafíos del Proyecto, oficializada en Junta del Proyecto celebrada en noviembre de 2017 y ratificada en sesión de mayo de 2018.

Según lo establecen los procedimientos del PNUD para la conducción de este tipo de evaluaciones, la Oficina de País y el MINGOB han comisionado el proceso en estrecha coordinación con el Grupo de Referencia de la evaluación, constituido ad-hoc durante la primera fase de la evaluación y cuya participación ha permitido garantizar condiciones de transparencia, rendición de cuentas y apropiación nacional del ejercicio. Se espera que los contenidos de este informe sean relevantes para la audiencia principal de la evaluación que hoy la constituyen las autoridades y funcionarios-as del MINGOB vinculados a la implementación de los diferentes componentes, las autoridades indígenas representadas en sus diferentes órganos de gobierno y las autoridades y funcionarios-as del PNUD, incluyendo la Unidad Coordinadora del Proyecto. Se espera que esta evaluación intermedia sea útil para encauzar de manera adecuada la implementación del Proyecto hasta su finalización y que contribuya a mejorar los marcos de trabajo entre el PNUD y el Ministerio de Gobierno de Panamá, hoy circunscritos al Proyecto objeto de evaluación y con miras a una asociación que trascienda la duración del mismo.

El informe se estructura a lo largo de cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta la metodología de evaluación. En él se especifica el marco de análisis que guía el informe en línea con las orientaciones de la política de evaluación del PNUD. Se presentan las preguntas de evaluación y un análisis de la evaluabilidad del Proyecto, que incluye el abordaje propuesto en materia de género, interculturalidad y derechos humanos. Los diferentes componentes del proyecto, la Teoría del Cambio que sustenta las diferentes estrategias de intervención y la estructura financiera del Proyecto se describen en el capítulo 2. Los principales hallazgos de la evaluación en base a los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, así como las principales lecciones extraídas, hacen parte del capítulo 3. El último y cuarto capítulo detalla en conjunto de conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

1.1. Propósito y objetivos de la evaluación

La evaluación supone un ejercicio de valoración técnica e independiente que aporta a los procesos de rendición de cuentas ante los socios nacionales, donantes y otros actores relevantes. Además, la evaluación facilita el aprendizaje de buenas prácticas y lecciones aprendidas durante el ciclo de diseño, planificación y ejecución del Proyecto y se orienta a la mejora continua de la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Otro propósito importante es retroalimentar la toma de decisiones para culminar con éxito la ejecución

² <http://web.undp.org/evaluation/guidance.shthl>

del Proyecto, prevista hasta junio del 2020³, identificando recomendaciones para mejorar la implementación de las principales áreas o componentes estratégicos que hacen parte del diseño del Proyecto.

Los Términos de Referencia (TdR) establecían los siguientes 2 objetivos de la evaluación:

1. Evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados esperados en el documento de proyecto (PRODOC) y en sus 2 Revisiones Sustantivas de 2016 y 2018 (se aclara que a la fecha la RS de 2018 está en proceso de formalización).
2. Evaluar cómo se están logrando esos resultados con base en los criterios de evaluación, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito, y lecciones aprendidas que permitan realizar cualquier cambio que sea necesario para que el proyecto tome el rumbo adecuado hacia la obtención de los resultados previstos.

1.2. Alcance de la evaluación intermedia

La evaluación del Proyecto **“Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB (2015-2019)”** se ha llevado a cabo casi dos años antes de su finalización lo que desde el punto de vista de la naturaleza de esta evaluación, ha constituido un momento adecuado para realizar el ejercicio.

A nivel programático, el alcance queda circunscrito al Marco de Resultados (MdR) revisado y ajustado a partir de nivel de componentes, productos, metas e indicadores. El alcance incluye la consecución de resultados (deliberados o no) hacia los que ha trascendido la acción del Proyecto en cada uno de sus componentes y/o a partir de la acción sinérgica entre ellos. Cabe aclarar que el MdR no aporta resultados de desarrollo específicos (de proceso, finales) para cada uno de los componentes, sin embargo, la Teoría del Cambio del Proyecto permite inferir los resultados de desarrollo que el MINGOB se propone a través de la implementación del Programa de Reformas ha emprendido. Algunos resultados intermedios han sido conceptualizados por esta evaluación y se presentan en anexo.

En cuanto al periodo comprendido para el análisis, queda establecido entre junio de 2015 a 15 de septiembre 2018.

A nivel geográfico esta evaluación ha cubierto el ámbito de cobertura del Proyecto a nivel nacional, si bien para el trabajo de campo fueron seleccionadas las siguientes localidades: Las Provincias de Panamá, Coclé, Los Santos, Bocas del Toro y la Comarca Ngäbe-Buglé. De manera específica fueron visitadas: Gobernaciones de las Provincias de Panamá, Coclé, Los Santos y Bocas del Toro; así como las siguientes ubicaciones: área para la construcción de la Gobernación en la ciudad de Buäbtí, Comarca Ngäbe-Buglé; Centro Penitenciario de Changuinola; Centros Penitenciarios La Joya y La Joyita; Centro de Custodia y Cumplimiento para jóvenes en conflicto con la Ley de Pacora.

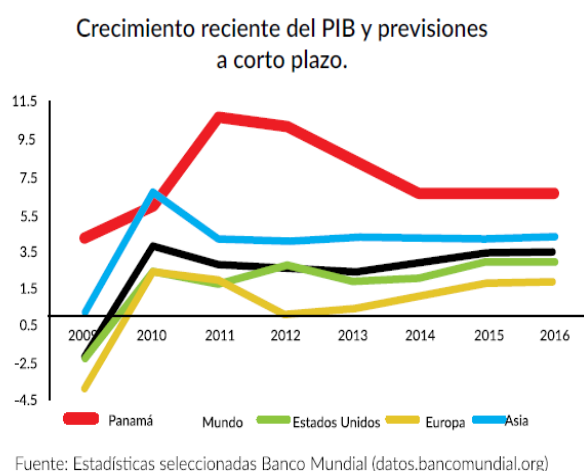
³ Por acuerdo de Junta de Proyecto de mayo de 2018 se ha aprobado una extensión hasta 30 junio del 2020.

2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN OBJETO DE EVALUACIÓN

2.1. Antecedentes del contexto económico y político-institucional de Panamá que enmarcan el Proyecto

“Como parte del compromiso que asumimos al adoptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una política de Estado, en 4 años nuestro gobierno ha caminado con paso firme hacia el cumplimiento de los mismos. Hemos logrado metas ambiciosas desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta el compromiso por cumplirlos en el año 2030; pero aún quedan muchos retos pendientes (...)”. (Juan Carlos Varela, discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2018).

En los albores del Proyecto, la República de Panamá daba paso a un nuevo Gobierno encabezado por el Excmo. Presidente Juan Carlos Varela. El Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 (PEG) orienta y concreta las líneas de trabajo estratégicas para esta administración de Gobierno, abocada a dar respuestas a una serie de compromisos electorales (entre otros), relacionados con la superación de las asimetrías socio-económico-territoriales que venían a confirmar la brecha de desigualdad en el país.



El IV Informe Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio reconocían los grandes avances que el país había acumulado desde el año 2000 a la vez que apuntaba hacia la superación de una serie de retos que están generando desequilibrios importantes en el acceso a políticas, servicios, oportunidades de crecimiento, en definitiva, desequilibrios que impiden un desarrollo inclusivo y

equitativo para todo el territorio nacional y los panameños y panameñas que en ellos habitan.

Tal vez estas brechas de desigualdad señaladas en el Informe de los ODM y reconocidas por el Gobierno, no hubieran sido tan relevantes si Panamá no hubiera mostrado el ritmo de crecimiento económico que estaba experimentando en el último decenio.

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), el Producto Interno Bruto (PIB) llegó a 6.2% en el año 2014 y esa tendencia, según la CEPAL, se ha mantenido, siendo Panamá uno de los países de la región de América Latina con mayor crecimiento económico.

Este ventajoso crecimiento no ha permeado por igual en todos los territorios, ni sectores productivos ni hacia todas las poblaciones. Por el contrario, la dinámica de crecimiento de la economía se ha concentrado en el sector terciario y en un limitado espacio de la geografía nacional (7% del territorio), generando grandes desequilibrios en el desarrollo territorial e inequidades en la distribución del ingreso y en la entrega y calidad de servicios básicos; excluyendo y limitando las oportunidades para los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y las rurales que habitan áreas de difícil acceso y, en general, hacia todas las personas en situaciones de especial vulnerabilidad.

Un aspecto importante a ser destacado es que los ejes estructurantes del PEG (6 ejes) toman importantes referencias de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo del 2007, los cuales se articularon en torno a cuatro ejes estratégicos: 1) Crecer más y mejor; 2) Crecer con más equidad y menos pobreza; 3) Articular el desarrollo de ‘un solo país’, equilibrado territorialmente; y 4) Alcanzar una sociedad más democrática y más ética.

“Los acuerdos alcanzados apuntan a superar las graves asimetrías sociales y territoriales, en particular las que afectan a los sectores rurales y las comarcas indígenas, así como las inequidades asociadas a género y etnia⁴...”

Esto es trascendente porque dichos acuerdos, constituyen un instrumento de rectoría política con vocación de largo plazo (25 años) más allá de los Gobiernos al mando, lo que significa establecer y poner en marcha políticas de Estado, con miras en el medio y largo plazo, rompiendo por tanto el cortoplacismo de las visiones partidarias.

Se debe señalar también que más allá del costo social que representa la inequidad en el crecimiento económico experimentado, las instituciones panameñas mostraban un modelo de crecimiento con varias vulnerabilidades. En la descripción que el Plan Estratégico hace de sus referentes para orientar las líneas de trabajo se señalan una serie de vulnerabilidades que afectan el desarrollo del país, entre otras:

- ✓ La superación de los problemas de la gestión pública del proceso de desarrollo, particularmente importantes para mejorar la asignación y administración del gasto público, ejecución del gasto público, reducir la inflación, recuperar solvencia fiscal, y evitar el deterioro del sistema previsional.
- ✓ Asegurar los niveles de transparencia, control y evaluación del gasto y de las decisiones públicas que permitan eliminar la corrupción en la gestión de los asuntos públicos.

En este contexto y tomando un marco de referencia amplio (Acuerdos de la Concertación, sistema de Derechos Humanos y sociales básicos suscritos por Panamá, tratados y convenios en materia de gobernanza internacional, gestión ambiental, comercio internacional y compromisos con la Agenda de Desarrollo 2030), el PE establece 6 Ejes que constituyen los pilares de la acción de gobierno.

- ✓ EJE 1: Bienestar y Desarrollo Humano; “vida buena para todos”.

⁴ Acuerdos de la Concertación Nacional

- ✓ EJE 2: Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho ('Renovar la República').
- ✓ EJE 3: Desarrollo económico sostenible ('Crecimiento con equidad').
- ✓ EJE 4: Seguridad ciudadana ('barrios seguros con más oportunidades y mano firme').
- ✓ EJE 5: Política exterior al servicio del desarrollo ('Panamá capital de las Américas').
- ✓ EJE 6: Respeto, defensa y protección del medio ambiente ('Ambiente sano para todos').

En este contexto el Ministerio de Gobierno plantea a la oficina país de PNUD la necesidad de establecer un marco de trabajo amplio y basado en resultados, que permitiera la instrumentación técnica y administrativa de varias de las reformas comprometidas en el plan electoral de gobierno. El PNUD, en base a su trayectoria y conocimiento en la materia de gobernabilidad democrática, apoya sustantivamente la conceptualización del Proyecto evaluado, el cual se describe a continuación.

2.2. El Proyecto

En línea con las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2015-2019), el Ministerio de Gobierno de Panamá se compromete a acometer una serie de reformas de segunda generación en materia de gobernabilidad y Estado de derecho, centrando su atención en poblaciones de alta prioridad. Para ello, una serie de cambios normativos y organizacionales son necesarios en el seno de Ministerio de Gobierno, quien se compromete a impulsar estas reformas de carácter social bajo los principios activos de gestión para resultados, **eficiencia, transparencia y ética en la gerencia de los fondos públicos.**

Esta voluntad política plasmada en compromisos estratégicos, se daba en un momento socio/institucional en el que confluían una serie de factores: por una parte se retoman procesos institucionales que habían quedado sin actividad por decisión del anterior Gobierno, como fue el proceso de implementación de la Ley de Descentralización; otros procesos legislativos de nueva creación necesitaban del impulso político/estratégico para su puesta en marcha, como fue el caso de la Justicia de Paz Comunitaria; confluía también la voluntad del nuevo Gobierno de priorizar los compromisos sociales relacionados con las brechas de inequidad que se habían puesto en evidencia en el IV Informe sobre los ODM, como era el caso de las poblaciones indígenas. Confluía también el compromiso de renovar las instituciones para hacerlas más eficientes y en este sentido, el MINGOB debía promover ciertos cambios internos para dar curso a las labores de un ministerio con muchos años de trabajo pero que iniciaba una andadura sin la cartera de justicia y sin las competencias en seguridad pública que hasta entonces tenía. En este contexto se pone de manifiesto la voluntad de alineamiento de la agenda de trabajo del MINGOB a los ejes y líneas estratégicas del PEG, lo que daría como resultado la elaboración del Plan Estratégico del MINGOB. Esta oportunidad del MINGOB de desarrollar la agenda estratégica del Gobierno en función de las competencias propias fue adecuadamente potenciada por PNUD que agregó su *know how* para producir el Documento de Proyecto PS 83709 (PRODOC): **Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB (2015-2019).**

A través de la identificación de 11 áreas de reforma o componentes de intervención, el proyecto, bajo la modalidad de ejecución nacional (NIM por sus siglas en inglés) inicia en julio 2015.

Las áreas o componentes de intervención que se definieron fueron originalmente 11:

- I. Reforma Judicial
- II. Asamblea Constituyente
- III. Reforma Electoral
- IV. Descentralización
- V. Sala de Situación
- VI. Academia de Gobierno
- VII. Poblaciones Indígenas
- VIII. Dirección de Derechos Humanos
- IX. Planificación Estratégica y Sistema de Gobierno
- X. Sistema Penitenciario e Instituto de Estudios Interdisciplinarios
- XI. Medios de Comunicación Social.

El Marco de Resultados original se estructuraba a través de un total de 48 productos, con algo más de 70 indicadores.

En materia de género, el proyecto preveía medidas para incorporar los intereses de las mujeres asegurando su participación en las diferentes instancias de capacitación. Asimismo, la base de los diagnósticos/estudios que estaban previstos, tomaría el enfoque de género; también se previó involucrar al funcionariado del MINGOB en procesos de formación de género y se aseguraría que los instrumentos de comunicación y difusión que fueran producidos por el proyecto velarían por ser inclusivos desde este enfoque. Por último, el Proyecto debía tomar el enfoque de género en los procesos de planificación de los planes de trabajo, procurando identificar las inequidades en base al género y fomentando por tanto la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos y servicios del Proyecto.

La Revisión Sustantiva de 2016 recomendó el ajuste del Proyecto en relación a la cobertura de sus componentes, líneas de trabajo, indicadores y metas. Una segunda RS en 2018 está en proceso de aprobación final. El Marco de Resultados trabajado hasta el momento de la evaluación ha sido considerado como referencia. Sus componentes y productos se describen en otro epígrafe a continuación.

2.2.1. Teoría del Cambio del Proyecto

La TdC se basa en la comprensión de la complejidad que supone la transformación del estado de derecho y sus instituciones hacia modelos de gobernanza inclusivos, participativos y eficientes. Con el objetivo de corto plazo de habilitar estructuras institucionales funcionales, eficientes y de amplio alcance, que permitan asegurar en el medio y largo plazo el ejercicio de determinados derechos de poblaciones en condiciones de especial vulnerabilidad, o cuyo ejercicio pleno constituye una deuda del Estado panameño, el Proyecto estructuró un conjunto de estrategias en ámbitos de actuación priorizados por el MINGOB y en línea con los ejes de trabajo del Gobierno. Los ejes que estructuran la teoría de cambio son los siguientes:

- La generación de institucionalidad y la adaptación de las prácticas de gobierno a nuevos modelos y mecanismos de gobernabilidad, es indispensable para sostener nuevas formas de relación con la ciudadanía.
- Los procesos de planificación basada en resultados constituyen precondiciones para el logro de la equidad y la inclusión en la oferta de beneficios y servicios y MINGOB debe promoverlos.
- Las políticas han de estar informadas y la generación de evidencia se vuelve un factor de cambio cuando se focaliza adecuadamente y cuando a su vez los diferentes sistemas de gobierno proveen mecanismos de canalización de los intereses y demandas de la población.
- La generación de capacidades es esencial en todo proceso de transformación.

2.2.2. Principales elementos del Marco de Resultados objeto de evaluación

Administración de Justicia

Producto 1.1. Diseño y Puesta en Marcha de la Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz

Producto 1.2. Diseño de infraestructura de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz que reemplaza Corregidurías formulado

Producto 1.3. Medición de los niveles de conflictividad comunitaria mejorada

Producto 1.4. Divulgación de la justicia comunitaria de paz a nivel nacional realizada

Producto 1.5. Capacidades de mediadores/as, jueces de paz y demás personal vinculado a la implementación de la Justicia Comunitaria de Paz fortalecidas

Descentralización

Producto 2.1: Ley 37 de 2009 de Descentralización reformulada

Producto 2.2: Capacidades del personal de las Gobernaciones y Autoridades Comarcales fortalecidas para acompañar el proceso de descentralización

Fortalecimiento de las Gobernaciones

Producto 3.1. Diseño de Sistema de Alerta Temprana formulado

Producto 3.2. Presencia institucional del Ministerio de Gobierno a nivel nacional fortalecida

Academia de Gobierno

Producto 4.1. Capacidades básicas para la administración y el liderazgo público fortalecidas

Producto 4.2. Proyecto de Academia de Gobierno diseñado

Poblaciones indígenas panameña

Producto 5.1. Institucionalizada la Mesa Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas

Producto 5.2. Institucionalizadas las instancias encargadas de la implementación del Plan de Desarrollo

Producto 5.3. Viceministerio de Asuntos Indígenas fortalecido para cumplir de forma adecuada con su rol de liderazgo en asuntos indígenas

Producto 5.4. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá en implementación

Producto 5.5. La formulación de las políticas sociales para responder a las necesidades de los pueblos indígenas mejorada

Producto 5.6. Prestación de servicios básicos mejorada y presencia institucional en áreas indígenas fortalecida

Planificación Estratégica, Fortalecimiento Institucional y Sistema de Gobierno

Producto 5.1. Plan estratégico del Ministerio de Gobierno formulado

Producto 6.2. Plan estratégico formulado para cada Dirección y dependencia del Ministerio de Gobierno

Producto 6.3. Sistema de monitoreo de metas instalado y funcionando

Producto 6.4. Sistema para la acción comunicacional de metas diseñada, instalada y funcionando

Producto 6.5. Sistema para la Transparencia y Eficiencia Documental Instalado

Producto 6.6. Sistema de Trámites Regulados Estructurados

Producto 6.7. Metodología de monitoreo y seguimiento de planes estratégicos y evaluación de direcciones y dependencias diseñada, instalada y funcionando

Producto 6.8. Capacidades fortalecidas en planificación, programación, monitoreo y evaluación

Producto 6.9. Nueva estructura organizacional del Ministerio aprobada y funcionando

Sistema Penitenciario

Producto 7.1. Dirección General del Sistema Penitenciario fortalecida

Producto 7.2. Capacidades para la atención integral y resocialización fortalecidas

Producto 7.3. Prestación de servicios básicos e infraestructura de los centros penitenciarios existentes mejorada

Producto 7.4. Sistema Penal Acusatorio dentro del Sistema Penitenciario en funcionamiento

Instituto de Estudios Interdisciplinarios

Producto 8.1. Dirección del Instituto de Estudios Interdisciplinarios fortalecida

Producto 8.2. Iniciativas focalizadas de atención integral y resocialización implementadas y sistematizadas

Producto 8.3. Prestación de servicios básicos e infraestructura de los centros de custodia y cumplimiento mejorada

Sistema Nacional de Protección Civil y Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria

Producto 9.1. Sistema Nacional de Protección Civil fortalecido

Producto 9.2. Mantenimiento de instalaciones para Atención de Desastres y Emergencias a Nivel Nacional e Internacional

Producto 9.3. Prestación de servicios básicos e infraestructura de los centros de custodia y cumplimiento mejorada Fortalecimiento de capacidades para la Atención de Desastres y Emergencias a Nivel Nacional e Internacional

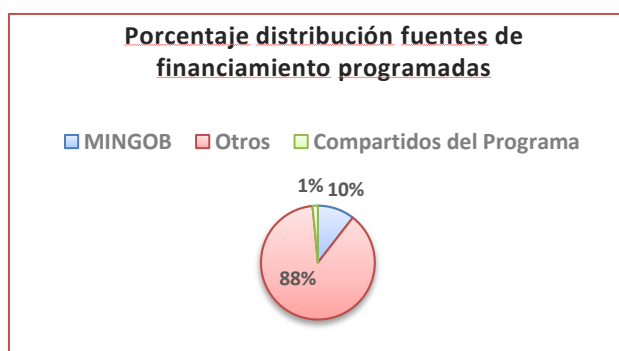
Medios de Comunicación Social

Producto 10.1. Capacidades de difusión y capacitación de la Dirección de Medios de Comunicación Social fortalecidas

2.2.3. Estructura financiera del Proyecto

El Proyecto, bajo la modalidad de ejecución nacional (NIM por sus siglas en inglés) inicia en julio 2015. El mismo distribuía un presupuesto programable que ascendía a **62,585,999** (no incluido el 4,5% que representan los costos de gestión). Algunos de los componentes del Proyecto tomaron una dimensión realmente notoria, como por ejemplo el Componente 1. La implementación de los 2 productos identificados dentro de este componente (Carrera Judicial y Consejo Superior de la Judicatura), se elevaba a un costo programado de 14,600.000 dólares. Otro componente como el de Pueblos Indígenas también se programó por un monto superior a los 13 M.

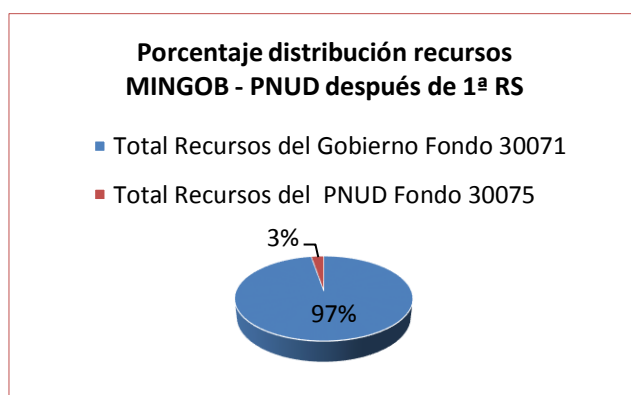
Gráfico 1: Fuentes y montos del Proyecto



La distribución de fuentes financieras en relación al total programable se determinó en un escenario de máximas. En este sentido, a los **fondos comprometidos por el MINGOB** que ascendían a B/ **6,900.000** (incluidos los costos de gestión), se sumaban fuentes “por determinar”

por un valor rondando los 55.M, es decir, el 88% del total programable y fondos Compartidos de Programa por un valor de **997,034.5 dólares**.

Gráfico 2: Distribución fondos después de primera RS



La primera Revisión Sustantiva aprobada por Junta de Proyecto en mayo del 2016, establece una serie de ajustes al Proyecto, tanto de índole financiero como programático. Lo más significativo es la decisión del MINGOB de comprometer una inyección al Proyecto de US\$ **28,844,837.37** (incluidos costos de gestión), con

lo que el **apoyo financiero del MINGOB** ascendía a US\$ **35,744, 837** (Fondos 30071). Se acordó en esta revisión eliminar los recursos programados bajo “otros” los cuales representaban una enorme **brecha de movilización (US\$ 57,505, 335)** y se mantendrían los Fondos Compartidos de Programa por un monto de US\$ 997,034 (incluyendo costos de gestión), cuya fuente es PNUD (Fondos 30075).

Lógicamente, estos cambios supusieron un reordenamiento de los componentes, productos y servicios y reasignación de los fondos para la ejecución.

3. ENFOQUE, METODOLOGÍA Y PROCESO DE EVALUACIÓN

La evaluación se ha conducido de acuerdo a las Normas y Estándares, las directrices éticas y de conducta definidas por el Grupo de Evaluación del Sistema de Naciones Unidas (UNEG), y ha tomado como referencia los procedimientos y orientaciones establecidos en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo⁵ y la Guía complementaria para Evaluaciones de Efecto. De acuerdo con estos lineamientos, se ha llevado a cabo un ejercicio de apreciación sistemática del Proyecto **“Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB (2015-2019)”**, de su diseño, implementación y logros basándose en dos pilares principales: rendición de cuentas y aprendizaje. La evaluación ha otorgado particular valor al aprendizaje institucional, identificando buenas prácticas y ámbitos de mejora que puedan asegurar una implementación del Proyecto adecuada, en coherencia con sus resultados anticipados. Este ejercicio ha considerado además una serie de factores del contexto institucional, normativo, organizacional, que han permitido darle mayor objetividad a las valoraciones emitidas en el informe.

3.1. Enfoques de la evaluación

Esta evaluación ha tenido un enfoque participativo en la medida en que, sin poner en riesgo la objetividad e independencia, han sido convocados en diferentes momentos del ejercicio evaluativo los socios nacionales implementadores, tanto del Gobierno central (MINGOB) como de las provincias, incluyendo las estructuras de gobierno de las poblaciones indígenas. Si bien han sido objeto de revisión los Planes Operativos Anuales (POAs) desde el 2015 a la fecha, el enfoque de esta evaluación se ha centrado en el logro de los productos programados y como éstos han permitido el alcance de resultados que están impactando en el curso de las políticas públicas que el MINGOB se propuso fortalecer en el marco de un conjunto de Reformas.

3.1.1. Abordaje de género, derechos humanos e interculturalidad

El marco de análisis de los principios transversales de género, derechos humanos e interculturalidad, no queda adecuadamente expresado en el PRODOC. Como se verá en el apartado de pertinencia, el diseño del Proyecto no consideró una estrategia específica para el abordaje de estos principios. Por tanto, con el objetivo de ampliar el abordaje tanto del enfoque de género del Proyecto, como de DDHH e interculturalidad, la evaluadora ha establecido una estructura de análisis basada que se describe a continuación.

Análisis de género

⁵ <https://erc.undp.org/>

La evaluación propone **3 niveles de análisis**.

- I) Cómo el Proyecto previó contribuir y ha contribuido hasta el momento a la reducción de las inequidades basadas en género en el marco de acción de los componentes (a partir de la planificación y/o durante el proceso de ejecución).
- II) Cómo las inequidades basadas en género han constituido, o no, un eje integrador del trabajo entre los componentes del Proyecto.
- III) Respuestas institucionales (MINGOB/PNUD) para asegurar la implementación de medidas en base al género en el Proyecto.

Para el **primer nivel**, la evaluación basará el análisis en indicadores como:

- Porcentaje de participación de mujeres en las diferentes iniciativas de capacitación/sensibilización llevadas a cabo.
- Estudios de pre-factibilidad, factibilidad, de mercado, diagnósticos, líneas de base, protocolos de actuación, que toman en cuenta las condiciones culturales diferenciadas entre varones y mujeres, así como los intereses diferenciados.
- Aplicación de criterios de género en la selección de equipos técnicos contratados para acometer diferentes productos del Proyecto: contratación de obras.
- Lenguaje inclusivo en todos los instrumentos comunicacionales producidos por el Proyecto.
- Búsqueda intencionada de beneficiarias directas en los planes de trabajo impulsados en los diferentes componentes.
- Búsqueda intencionada de estrategias de empoderamiento y/o transformacionales en los planes de trabajo impulsados en los diferentes componentes.
- Manuales producidos por el proyecto inclusivos en cuanto al género.
- Formación de género en áreas específicas dirigida a actores sociales nacionales.

Para el **segundo nivel** se han considerado indicadores tales como:

- Niveles de coordinación/cooperación con instituciones nacionales responsables de asegurar implementación de enfoque de género en las políticas del MINGOB.
- Niveles de sinergia entre componentes que tienen como catalizador el enfoque de género y/o acciones específicas orientadas al empoderamiento.
- Nº de componentes que se focalizan y/o son susceptibles de focalizarse sobre el mismo grupo poblacional femenino.

Para el **tercer nivel** serán indicadores de referencia:

- Estructura, mecanismos u otras modalidades asumidas por MINGOB para asegurar el enfoque de género en el Proyecto.

- Estructura, mecanismos u otras modalidades asumidas por PNUD para asegurar el enfoque de género en el Proyecto.
- Instrumentos de enfoque estratégico, programático que se han impulsado a través del Proyecto para fortalecimiento del MINGOB con relación al manejo del enfoque de género en sus políticas.

Una combinación de estos tres niveles es la que ha permitido a la evaluación identificar evidencias y emitir valoración sobre el desempeño del proyecto en materia de género hasta la fecha.

Análisis derechos humanos e interculturalidad

Los derechos humanos son parte inherente de la práctica democrática, quedan reflejados en el marco constitucional y a partir de él, en todo el curso de políticas, programas, proyectos que impulsa un estado de derecho. Sería una tautología afirmar que el MINGOB es responsable, en el marco del sistema democrático vigente, de promover y garantizar el ejercicio de los derechos a los y las ciudadanos-as panameños en el marco de las políticas que le competen.

El Proyecto cuenta con un componente específico orientado al fortalecimiento de los Pueblos Indígenas, el cual será revisado a partir de los productos e indicadores que fueron previstos. Sin embargo, parece importante analizar el proyecto en su conjunto, en el mismo sentido que el enfoque de género, pudiendo observar cómo se ha atendido la promoción de los derechos humanos, y específicamente de los derechos de las poblaciones indígenas en el conjunto de los componentes del Proyecto. En este sentido, se han podido verificar indicadores como:

- Porcentaje de participación de población indígena en las diferentes iniciativas de capacitación/ sensibilización llevadas a cabo.
- Estudios de pre-factibilidad, de mercado, diagnósticos, líneas de base, protocolos de actuación, que toman en cuenta las condiciones interculturales diferenciadas.
- Pertinencia cultural en los productos facilitados por el Proyecto.
- Normas y/o protocolos específicos que velan por el cumplimiento de los derechos humanos y que han estructurado el trabajo en uno o varios componentes.
- Mediación pedagógica intercultural en materiales producidos para formación, comunicación, guías y/o publicaciones.

3.2. Preguntas de evaluación

Según las pautas establecidas por PNUD para este tipo de evaluaciones, a los criterios de *pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad* deben asociarse una serie de preguntas de evaluación. Tomando las preguntas propuestas en la matriz de evaluación (en anexo), se ha llevado a cabo un ejercicio de agregación de algunas de ellas en función de las fuentes y del marco de evidencias extraídas. En este sentido se presentan 7 preguntas principales y algunas sub-preguntas sobre las que responde el Informe. Los TdR establecen que cada

criterio sea valorado en función de una escala que va desde *altamente insatisfactorio* a *altamente satisfactorio*, identificando diferentes gradientes en el nivel de satisfacción.

Para los criterios de eficiencia y eficacia se aplica la siguiente escala:

Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias para el logro de los objetivos

Satisfactoria (S): Con deficiencias menores

Moderadamente satisfactoria (MS): Con deficiencias moderadas

Moderadamente Insatisfactoria (MI): Con deficiencias significativas

Insatisfactoria (I): Deficiencias importantes

Altamente Insatisfactoria (AI): Deficiencias severas

Para el criterio de pertinencia la escala es más simple, debiendo ser juzgado el criterio como:

Pertinente (P)

No pertinente (NP).

En el caso del criterio de sostenibilidad se establece:

Probable (P):

Moderadamente Probable (MP):

Moderadamente Improbable (MI):

Improbable (I):

Se han seleccionado 7 preguntas y algunas sub-preguntas en tórnos a las cuales se han articulado los principales hallazgos de la evaluación. Se ha seguido un criterio técnico para su selección, basado en primer lugar en las orientaciones del manual de evaluación del PNUD y considerando los hallazgos preliminares validados durante la fase de terreno y las fuentes de información disponibles.

Criterio	Preguntas evaluación
Pertinencia Pertinente (P) No pertinente (NP)	Pregunta de Evaluación 1. ¿En qué medida están los componentes y productos del Proyecto (i) adaptados a las necesidades e intereses de los grupos de atención directos del MINGOB (privados y privadas de libertad, adultos y jóvenes, poblaciones indígenas, representantes subnacionales de gobierno, ciudadanía en general) (ii) en línea con las prioridades establecidas por los marcos internacionales como ODS y nacionales de política; iii) Alineados con los objetivos y ejes de trabajo del Plan Estratégico de Gobierno y Plan Estratégico Institucional del MINGOB? Pregunta de evaluación 2. ¿La Teoría del Cambio presentada a través del modelo de efectos (marco de resultados), muestra coherencia a nivel de diseño y se muestran relevantes las diferentes áreas de

	intervención estratégica para lograr los resultados de desarrollo? Pregunta evaluación 3 ¿En qué medida ha sido el PNUD, a través de la UCP, capaz de responder a cambios en las prioridades nacionales y/o a solicitudes específicas urgentes y cuál ha sido la calidad de la respuesta?
Eficiencia	Pregunta de evaluación 4. ¿En qué medida se puede considerar eficiente la implementación del Proyecto hasta ahora considerando: (i) la entrega de productos y servicios en los tiempos programados, (ii) los mecanismos de implementación y alianzas para la ejecución; (iii) la movilización de recursos en pro de la ejecución de lo planificado? Pregunta de evaluación 5. ¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a productos y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia hacia el logro de los resultados?
Eficacia	Pregunta de evaluación 6. ¿Qué progresos se evidencian en el marco de acción del Proyecto que se estén concretando en evidencias de gobernabilidad inclusiva, ampliación de derechos, de reducción de inequidades a través de políticas/programas/medias concretas y de transparencia? ¿Cuáles son los principales factores que están influenciando el avance hacia los resultados y qué factores han podido obstaculizarlos?
Sostenibilidad	Pregunta de evaluación 7. ¿En qué medida los procesos llevados a cabo y los logros tangibles tienen riesgo de no continuidad? ¿Se identifican mecanismos que puedan ponerse en marcha para facilitar sostenibilidad?

Para dotar de un marco más objetivo la valoración de las *deficiencias* del proyecto respecto de cada criterio, la evaluadora presenta una serie de descriptores cuantitativos asociados a cada criterio en línea con la descripción técnica de cada uno de ellos⁶. Dado el carácter eminentemente cualitativo de la metodología de evaluación, en ocasiones la valoración de los criterios toma como base el principio de *confiabilidad* (Theory of Reliability⁷), lo que significa considerar como veraces los argumentos de los informantes clave en la medida que dichos argumentos son reiterados.

⁶ La descripción técnica de cada criterio se constituye por una definición estandarizada en la política de evaluación de naciones unidas (UNEG).

⁷ www.socialresearchmethods.net

Se han desarrollado 5 descriptores para cada criterio apegados a su descripción técnica. Se ha considerado *Altamente Satisfactorio* cuando se cumplen los 5 descriptores; *Satisfactorio* cuando se cumplen 4 de ellos; *Moderadamente Satisfactorio* cuando se cumplen 3; *Moderadamente Insatisfactorio* cuando se cumplen 2 e *Insatisfactorio* cuando se cumple 1 o ninguno. Para el caso de la pertinencia se establecen 5 descriptores que han de ser cumplidos en su totalidad para ser valorado como Pertinente:

Pertinencia	Eficiencia	Eficacia	Sostenibilidad
Existen evidencias de alineamiento entre prioridades nacionales y el Proyecto	Los costes de transacción para realizar el conjunto de actividades que integran el Proyecto serían mayores si el MINGOB las realizara de manera directa.	Más del 50% de cumplimiento de productos y metas	Productos/servicios insertos en el curso de políticas, programas o leyes nacionales.
Se constata un proceso de planificación coherente y contiene elementos de género, derechos humanos y etnicidad así como los elementos indispensables para su seguimiento.	Al menos el 50% de la ejecución presupuestaria	Los factores de desarrollo humano, género y etnicidad son implementados y previsibles generadores de cambios	Externalidades (otros proyectos, otros fondos) que aseguran continuidad y/o complementariedad de acciones y/o procesos.
Se identifican con claridad instituciones, grupos o individuos beneficiarios de la acción.	Retraso de la ejecución de las actividades menor de 6 meses.	Derechos ampliados de poblaciones vulnerables se constatan por la acción del Proyecto y discurren en un marco institucionalizado.	No existen evidencias objetivas para constatar que la voluntad política de continuidad se ve amenazada
No se identifican factores internos ni externos dentro de la lógica de intervención que estén produciendo impactos negativos sobre los procesos de reformas y/o o gobernabilidad que se pretenden promover.	Acuerdos de implementación basados en la transparencia, con evidencias constatables.	Estructuras operativas del MINGOB fortalecidas, mecanismos de gestión mejorados en favor de la eficiencia, eficacia y transparencia de logros del Plan Estratégico Institucional	Existen y/o son previsibles estrategias de salida planteadas por el PNUD para sostener beneficios del proyecto
Si identifica una Teoría de Cambio coherente.	Mecanismos de implementación funcionales a la estrategia de intervención, es decir, existen mecanismos adecuados para la	Articulaciones y alianzas estratégicas intersectoriales promovidas por el Proyecto	Grupos de sociedad civil organizados y/o articulados se han apropiado de beneficios/servicios del Proyecto y/ es muy previsible su apropiación.

	entrega de productos de conocimiento, la entrega de capacitación/formación, entrega de infraestructuras incorporan recursos humanos de calidad y sistemas de monitoreo		
--	--	--	--

3.3. Técnicas para la recopilación de información

Se han combinado métodos de recolección y análisis cuantitativos y cualitativos. Se describen los procedimientos más importantes:

- **Revisión documental del programa existente y otra relacionada⁸:** Se ha examinado de manera exhaustiva la información programática disponible, entre la que se destaca:

PRODOC *Apoyo al programa de reformas del MINGOB, PS 83709*; Planes operativos anuales (POAs) (2015 a 2018); Informes semestrales y anuales; visitas de seguimiento; Informes de monitoreo; Actas de las Juntas de Proyecto; y las Revisiones Sustantivas. Los informes semestrales y anuales de seguimiento han sido objeto de estudio, así como la revisión de los productos generados con apoyo del proyecto. Cabe reseñar que no se valorará la calidad de los productos entregados en la medida en que su aprobación ha venido de la mano de las autoridades del MINGOB. Asimismo, se ha llevado a cabo una revisión de la documentación programática del Sistema de Naciones Unidas, como es el MANUD y el Programa de País PNUD-PANAMA (2016-2020).

Dentro de los documentos nacionales destacados han sido consultados algunos Planes y también documentos de carácter legislativo: Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019; Plan Estratégico Institucional 2014-2019 del MINGOB; Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas; Plan de Acción de Igualdad para las Mujeres 2016-2019; Ley 37 de 2009 y Ley 66 de 2015 para Descentralización de la Administración en Panamá; Ley 16 de 2016 que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y Reglamento. Los productos entregados en el marco del Proyecto han sido también consultados, como ha sido la Línea de Base para la evaluación de impacto de la implementación de la Justicia Comunitaria de Paz en Panamá; Estudio de Mercado del Sistema Penitenciario; Plano de la ciudad de Buäbtí; Plan de comunicación estratégica para la implementación de la Justicia de Paz Comunitaria; Revisión de las especificaciones técnicas para el diseño, construcción y equipamiento del nuevo complejo penitenciario de Colón; estudios de factibilidad para el nuevo Centro Femenino de Rehabilitación CEFERE; propuesta de implementación de módulos del SIGOB-Sistema de Trámites Regulares Estructurados, por citar algunos de los productos.

Así mismo y desde la perspectiva de los compromisos asumidos nacional e internacionalmente, se tomará de referencia el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030).

⁸ Un listado de la documentación consultada se encuentra en el apartado de anexos.

- **Entrevistas individuales:** Se ha priorizado la entrevista semiestructurada como instrumento de recolección de información. La muestra de informantes ha sido intencionada y se ha basado en criterios de idoneidad en el sentido de ser informantes que tienen un rol destacado en la implementación del Proyecto y que por tanto están informados y cuentan con capacidad analítica. Se han contactado a través de entrevistas semiestructuradas, individuales y grupales a un total de 38 informantes, tanto del MINGOB (a niveles central y descentralizado), como de las Gobernaciones, alcaldías, personal de la Unidad Coordinadora del Proyecto, PNUD y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. La siguiente tabla detalla por sexo el número de informantes y las instituciones de referencia. Todas las entrevistas se llevaron a cabo en un espacio seguro en el que se ha garantizado la confidencialidad.

Instituciones/organizaciones	Nº informantes	
	Mujeres	Hombres
Dirección General Sistema Penitenciario		2
Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos	2	
Dirección de Planificación y Cooperación Internacional (MINGOB)	1	1
Viceministerio de Asuntos Indígenas	1	2
Despacho Superior		1
Centro de Cumplimiento de Pacora	1	
Centro Penitenciario de Changuinola		1
SUB TOTAL MINGOB	5	7
Gobernaciones	3	1
Alcaldía Isla Colón		1
Unidad Coordinadora del Proyecto	6	3
Coordinadora Diplomado Comunicación y PI	1	
PNUD	4	3
UNOPS		2
FAO	1	1
TOTAL ENTREVISTAS		38

- **Entrevistas grupales.** Se ha llevado a cabo una entrevista grupal con las autoridades y otros representantes indígenas de la Comarca Ngäbe Buglé, algunos de ellos representantes de dependencias de gobierno presentes en la zona como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) o del Sistema Nacional de Protección Civil, en total 22 representantes.

Instituciones/organizaciones	Nº informantes	
	Mujeres	Hombres
Beneficiarios-as finales (Grupo Focal de la Comarca Ngäbe Buglé)	3	19
TOTAL GRUPO FOCAL		22

- **Observación directa:** Se ha observado la celebración de una reunión del Comité de Mujeres del Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Esta instancia fue un intercambio estratégico-programático entre las representantes para definir prioridades previamente a la celebración del Foro de Mujeres Indígenas del 25 de septiembre de 2018.

- **Procesamiento y sistematización** de toda la información levantada y analizada. El presente informe sistematiza los hallazgos y emite juicios articulados entorno a los criterios de evaluación. Para la interpretación de estos hallazgos y posterior valoración, se han utilizado **técnicas de triangulación** con diferentes fuentes de datos e información. Tras la finalización del trabajo de campo, se llevó a cabo una instancia de devolución de los hallazgos preliminares que sirvió para la validación de dichos hallazgos.

3.4. Análisis de evaluabilidad

La *Evaluabilidad* es la medida en que puede evaluarse un programa de manera fiable, es decir, manteniendo la coherencia entre los datos, las informaciones y los juicios de evaluación, de manera que se pueda confiar en dichos juicios. Esto pre-supone la existencia de un marco propicio para el análisis, en el que la cadena de resultados es bien interpretada por las partes vinculadas a la implementación del proyecto, de tal forma que más allá de la valoración específica que se hace del diseño del Proyecto, el marco de comparabilidad entre lo planificado y evaluado es adecuado y coherente para asegurar, precisamente, la objetividad de los juicios que se emiten. Además de lo anterior, un marco adecuado de evaluabilidad requiere que las condiciones en las que se ha llevado a cabo el trabajo de campo hayan sido idóneas. Se afirma que la evaluadora ha podido desarrollar su trabajo en las mejores condiciones, pudiendo desempeñarse con independencia y objetividad.

Respecto a la adecuación del Marco de Resultados, se puede afirmar que tras los ajustes realizados a partir de las revisiones sustantivas que así lo recomendaban, los elementos esenciales de la planificación han sido objetivamente verificables. La evaluación reconoce, y se analizará en el apartado referido a la pertinencia, que existen ámbitos de mejora en el diseño de indicadores (de corto, mediano y largo plazo). Lo más importante respecto a la evaluabilidad es tal vez destacar que **la valoración y los juicios emitidos sobre la calidad de los logros toma una perspectiva de análisis de largo plazo**, es decir, el proyecto constituye una unidad de acción y de promoción de productos y servicios que fluye en el curso del *continuum*⁹ de las políticas públicas de Estado.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

Se presentan a continuación los principales hallazgos estructurados a partir de los criterios de evaluación. La evaluadora ha seleccionado del conjunto, las preguntas de evaluación que ha considerado más relevantes en base a las fuentes y métodos de recolección de información que han sido viables.

Criterios	Valoración
Pertinencia	P
Eficiencia	MS/S
Eficacia	S
Sostenibilidad	PS

⁹ La evaluación toma el concepto del *continuum* de una manera simbólica para expresar que para lograr un grado óptimo de desarrollo en las políticas, las instituciones deben adaptarse, la sociedad debe adaptarse y esa adaptación es crucial, y toma tiempos importantes.

4.1. PERTINENCIA DEL PROYECTO

Pregunta de Evaluación 1. ¿En qué medida están los componentes y productos del Proyecto (i) adaptados a las necesidades e intereses de los grupos de atención directos del MINGOB (privados y privadas de libertad, adultos y jóvenes, poblaciones indígenas, representantes sub-nacionales de gobierno, ciudadanía en general) (ii) en línea con las prioridades establecidas por los marcos internacionales como ODS y nacionales de política; iii) Alineados con los objetivos y ejes de trabajo del Plan Estratégico de Gobierno y Plan Estratégico Institucional del MINGOB?

De manera explícita, el Proyecto está alineado con las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. Contribuye sustantivamente al Eje 2: *Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho ('Renovar la República')*. Con base a los principios de gobernanza democrática, inclusión y eficiencia la articulación a las prioridades nacionales es casi literal¹⁰ (en negrita las vinculadas al Proyecto):

- Nuevo Pacto Social, **Asamblea Constituyente** y Reforma de la Constitución y del Sistema Electoral.
- Política fiscal responsable y gestión fiscal transparente y eficiente.
- **Reforma y Descentralización del Estado.**
- **Reforma de la Administración de Justicia.**
- **Institucionalidad para culturas y territorios indígenas.**

La renovación integral del Sistema Penitenciario hace parte también de las prioridades del PEG dentro de su cuarto eje sobre *Seguridad ciudadana*.

El Plan Estratégico Institucional del MINGOB es la expresión de cómo una cartera ministerial con competencias específicas, ha de enfocar sus resultados hacia la contribución objetiva y verificable del Plan Estratégico de Gobierno (PEG). Ningún producto o línea de trabajo del Proyecto queda fuera de dicho plan.

Como antecedente y también, por qué no, como horizonte, dos grandes marcos de referencia son pilares del Plan de Gobierno: Los Acuerdos de la Concertación ya mencionados y el Pacto de Estado por la Justicia. Este último es un compromiso nacional asumido en el año 2005 por los titulares de tres órganos del Estado, del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y representantes de la sociedad civil, con el propósito firme de reestructurar y modernizar el sistema judicial panameño, a fin de que el mismo sea independiente, transparente y eficiente, velando por los principios de igualdad en el acceso a la justicia.

Por último, la evaluación reconoce que los compromisos del Estado panameño ante los ODM y posteriormente los ODS, han fungido como un eje catalizador de diálogos y acuerdos nacionales propios, con visiones y compromisos de largo plazo. Pocas experiencias en la región cuentan con un instrumento como los Acuerdos de la Concertación, consignados para su cumplimiento en la Ley 20 de 2008. Mediante el

¹⁰ Las prioridades señaladas están transcritas del eje 2 del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019.

Decreto Ejecutivo número 854, de agosto 2010, se reglamentó el mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos y se creó la Secretaría Ejecutiva, además de la Unidad Técnica Administrativa (UTA) del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. También mediante el Decreto Ejecutivo número 393, del 14 de septiembre de 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron adoptados como “una pauta para los esfuerzos de desarrollo”. Es este marco precisamente el que impulsa otra vez la necesidad de refundar objetivos estratégicos de largo plazo, que integren la acción del Estado en una misma dirección y que en un futuro marco de rendición de cuentas, se encuentren de nuevo alineados el Plan Estratégico de Gobierno que corresponda, la CND y los instrumentos nacionales de rendición de los ODS. Hacia este propósito se elabora el *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030*.

Pregunta de evaluación 2. ¿La Teoría del Cambio presentada a través del modelo de efectos (marco de resultados), muestra coherencia a nivel de diseño y se muestran relevantes las diferentes áreas de intervención estratégica para lograr los resultados de desarrollo?

En relación a la relevancia del Proyecto, cabe afirmar que las esferas programáticas de referencia del MINGOB (visualizadas a través de componentes), constituyen focos de preocupación nacional y su desempeño ha sido comprometido ante la sociedad panameña tanto en el programa electoral como en el plan de trabajo de gobierno. El reconocimiento de las brechas socio-económicas que impactan en poblaciones específicas, como son poblaciones rurales alejadas de los polos de desarrollo, pueblos indígenas, población privada de libertad, entre otros, ha llevado al Estado panameño a destinar esfuerzos significativos a través de la promulgación de **leyes, políticas y planes sectoriales** específicos que promuevan y favorezcan el ejercicio de los derechos humanos.

A nivel de diseño el Proyecto muestra coherencia entre sus diferentes elementos a nivel de cada componente. Otros elementos que cabe destacar en relación al diseño:

- El Proyecto asume un diseño intencionalmente ambicioso tanto programática como presupuestariamente, considerando incluso un escenario de máximas. La vocación largo-placista subyacente a la Teoría del Cambio genera ciertas tensiones lógicas entre la planificación de corto y mediano plazo en la que se mueve el Proyecto y esa visión de mas largo alcance.
- El proceso de presupuestación es un buen ejemplo de este escenario de maximización, pues se estableció desde el inicio la necesidad de movilizar una cantidad enorme de recursos para poder acometer la planificación. Precisamente, e independientemente del valor que se consignó, se tuvo el acuerdo entre las partes (PNUD/MINGOB, MEF) en relación a que el Proyecto constituyera en sí mismo un instrumento para la movilización de recursos adicionales.
- La evaluación considera pertinente el diseño a pesar de la magnitud de sus propósitos programáticos, dado que en atención a criterios de eficiencia, este diseño permitía reducir los costos de transacción (administración, operaciones) respecto a otras alternativas de proyectos más focalizados, pero que hubieran

exigido la formulación de varios PRODOC para cubrir el espectro de reformas que este Proyecto atiende.

4.1.1. Ámbitos de mejora

Si bien la teoría del cambio es coherente, hubiera sido deseable identificar resultados intermedios para cada componente, de tal forma que la jerarquía de efectos tuviera más elementos de definición. Como ya se ha mencionado el marco de resultados ha sido ajustado a partir de las revisiones sustantivas, pero algunos productos e indicadores tienen todavía un perfil centrado en actividades. Los instrumentos de seguimiento, si bien han sido numerosos y de muy buena calidad, han impuesto una impronta demasiado operativa en la narrativa de los logros del proyecto, dicho de otra manera, no queda claramente explicitado el salto cualitativo entre lo que se realiza (actividad) y entrega (productos) hacia los efectos transformacionales que se espera que ellos generen (resultados). Antes de iniciar el 2020 se puede pensar en complementar el marco existente con indicadores de resultados intermedios que sean susceptibles de actualizarse más allá de la fecha de cierre de este Proyecto entendiendo, como ya ha sido expresado, que el curso de beneficios del Proyecto tanto entregados como potenciales, avanzan en una senda de políticas de largo plazo.

La integración del enfoque de género constituye una de las debilidades del diseño, siendo que no se estableció de manera explícita una o varias estrategias que propendieran a generar y/o fomentar la equidad en base al género desde un enfoque transformacional. Se reconoce la complejidad del Proyecto para acometer una estrategia transversal de género para la implementación de ciertas reformas normativas/legales e institucionales llevadas a cabo por el MINGOB, pero esto no significa que no hubiera sido relevante. Trabajar desde el Proyecto en la generación de condiciones de igualdad vinculadas a instituciones concretas y a grupos específicos, como es por ejemplo las privadas de libertad dentro del marco de reformas del sistema penitenciario, descentralización, el ámbito de justicia de paz y pueblos indígenas, hubiera requerido la identificación de productos específicos e indicadores en base al género. Como se verá en el epígrafe de eficacia, el Proyecto, sobre la marcha, ha ido integrando la perspectiva de género en acciones puntuales y de manera estratégica en otras áreas, como ha sido el componente de pueblos indígenas, pero no se cuenta todavía con un marco de referencia en base al género que busque intencionadamente ciertos cambios en el medio y largo plazo.

Pregunta evaluación 3 ¿En qué medida ha sido el PNUD, a través de la UCP, capaz de responder a cambios en las prioridades nacionales y/o a solicitudes específicas urgentes y cuál ha sido la calidad de la respuesta?

El cambio en las orientaciones y prioridades del Proyecto se justifican a partir de decisiones políticas, las cuales llevaron a la realización de ajustes sustantivos, como en el caso del componente de descentralización, cuya rectoría dejó de estar en el MINGOB. Estas decisiones han de ser leídas, además, a partir de una realidad político-institucional compleja, muy sesgada por las tensiones políticas entorno a la transparencia. En este escenario, algunos factores no pueden perderse de vista, como es el hecho de dos cambios de ministros del MINGOB a partir del primero (Sr. Milton Henríquez) que asume

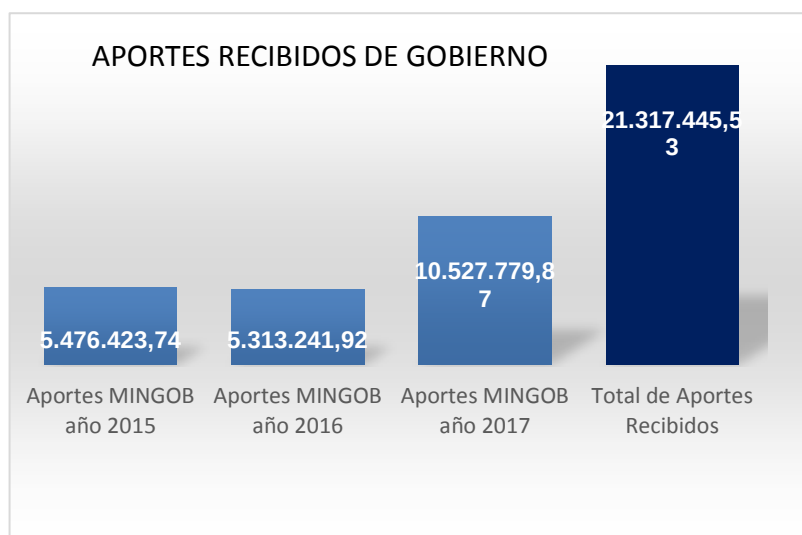
el mando en el inicio del Gobierno del Presidente Varela y con quien se gesta el Proyecto. Cada Ministro dejó una impronta en el Proyecto en función de su experiencia y del momento político en que ejerció su mandato. De manera simplificada puede advertirse:

- Con el Ministro Henríquez se aprueban reformas como la Ley 6 de Descentralización y Justicia de Paz comunitaria. El interés del Ministro Henríquez por innovar en los instrumentos de gobernanza (academia de gobierno) y avanzar en procesos participativos de gobierno (descentralización), así como reformas al sistema penitenciario, marcaron la tónica de los primeros meses del proyecto. Durante este mandato también se mostró un claro liderazgo con relación al tema indígena, en particular en relación al desarrollo conceptual de la Ciudad Buäbtí.
- La prioridad hacia el componente del Sistema Penitenciario que establece la Ministra María Luisa Romero, segunda ministra al mando de la cartera del MINGOB, continuó dando impulso a este componente, que ya, desde su actuación como Viceministra de Gobierno, venía siendo ejecutado como prioritario para el MINGOB.
- La voluntad de continuismo del Ministro Carlos Rubio, tercer y vigente ministro (quien fuera a su vez Viceministro de la Sra. Romero) en materia penitenciaria y la necesidad de responder a los compromisos de gobierno con las poblaciones indígenas, constituyen dos aspectos destacados en el quehacer del MINGOB. Como un tercer factor que marca la actual fase del Proyecto, se reconoce el impulso demostrado por el actual Ministro respecto al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, que se refleja entre otros con la inversión a las mejoras de la infraestructura de las Gobernaciones.

La **capacidad de respuesta y adaptabilidad del Proyecto a los cambios** han sido destacadas. En una coyuntura política e institucional en que el MINGOB ha sido un actor muy dinámico, tanto en la transición de líderes, como en la búsqueda de modelos y estrategias de trabajo para atender las reformas comprometidas, los esfuerzos de la oficina país del PNUD (canalizado en buena parte por la UCP) por adaptarse a dichas demandas han sido constantes. La **flexibilidad** del PNUD se muestra como el atributo más destacado de esta adaptación en opinión de los informantes nacionales.

4.2 EFICIENCIA PROGRAMÁTICA

Pregunta 4. ¿En qué medida se puede considerar eficiente la implementación del Proyecto hasta ahora considerando: (i) la entrega de productos y servicios en los tiempos programados, (ii) los mecanismos de implementación y alianzas para la ejecución ;(iii) la movilización de recursos en pro de la ejecución de lo planificado?



Ejecución financiera vs entrega de productos en tiempos programados.

La eficiencia mostrada respecto a la ejecución programática y presupuestaria es medianamente

satisfactoria a la fecha de realización de esta evaluación y en relación a metas de ejecución que se previeron. De hecho se tomó la decisión de ampliar hasta 30 de junio de 2020 el periodo de implementación del Proyecto. La priorización de grandes montos de inversión en infraestructura, ha representado sobre los hechos un desafío para la implementación. En términos cuantitativos, a 30 de septiembre del año en curso el porcentaje de **ejecución** de los **fondos desembolsados por el gobierno** (US\$ 21.317.446) representa el **67%** y sobre el total comprometido por el gobierno el porcentaje de ejecución sería del 40%. De los fondos del **PNUD** se han **ejecutado** a la misma fecha el **41%**. Ahora bien, merece la pena matizar algunos puntos. Representa un factor de riesgo los retrasos en los últimos desembolsos comprometidos que deberían verse superados antes de la finalización de este año. Un escenario de no desembolso supondría un factor muy debilitante no sólo en términos de eficiencia en el desarrollo de las actividades, sino de la eficacia y sostenibilidad.

- Aun reconociendo los niveles de sub-ejecución programática y financiera, sin el apoyo del Proyecto (a través de la UCP), el MINGOB no hubiera podido llegar a estos niveles de implementación usando sus propios recursos y procedimientos. En este sentido el valor que ha agregado el PNUD a la ejecución del Proyecto es objetivo.
- Ahora bien, se debe considerar que el Proyecto ha tenido un ritmo de ejecución de 4 o 5 millones de dólares al año y que aproximadamente el **85% de los gastos** corresponden al rubro de **inversiones** (remodelación, construcción de infraestructuras). Esto ha conllevado procesos competitivos complejos con requerimientos administrativos y de compras minuciosos (licitaciones para estudios de factibilidad, estudios impacto ambiental, estudios de mercado, diseños, remodelación, construcción, procesos de adjudicación a empresas, etc.), que han exigido tiempos considerables y que no en todos los casos las ofertas han cubierto las expectativas, acumulando dos o más procesos de licitación.
- Algunos procesos de contratación de expertos y/o consultores para la realización de algunos productos, procesos de compras, pagos a proveedores, toman tiempos algo mayores de lo deseable, en buena parte por los mecanismos de control puestos en marcha (Unidad Coordinadora, Gobierno y PNUD) que cada fase toma y, dado el ciclo de aprobaciones de los gastos que han estado condicionados, en muchos casos, por la firma de la máxima autoridad del MINGOB, con las exigencias que ello conlleva.
- Sin duda el ritmo de ejecución debe acelerarse para garantizar el máximo cumplimiento aunque se cuenta con un horizonte de 20 meses. El cambio de Gobierno constituye un riesgo en el corto plazo pues muy previsiblemente (y es razonable) la transición ocasionará una ralentización de las actividades del Proyecto.

4.2.1. Mecanismos de apoyo a la implementación.

La Unidad Coordinadora del Proyecto ha jugado un rol trascendente en el apoyo a la implementación, asegurando la organización, agilidad, transparencia y el control necesario para avanzar en el desarrollo de las actividades y entrega de productos

planificados. Su personal ha mostrado un rol constante de **diálogo y coordinación**, tanto con el Gerente del Proyecto como con los-las diferentes responsables de las direcciones técnicas implicadas dentro de la estructura del MINGOB, que han permitido poner en práctica un mecanismo de trabajo basado en la confianza, esencial para un Proyecto de esta envergadura.

La UCP ha transferido de manera sistemática conocimiento, habilitando procedimientos basados en las buenas prácticas que hoy, puede afirmarse, han calado en las rutinas del MINGOB, particularmente en la Dirección de Planificación y de Cooperación Internacional y la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAel). Con esta última se ha conformado una modalidad de trabajo en equipo que ha sido condición *sine qua non* para avanzar en los múltiples proyectos infraestructurales que se han emprendido. Reconociendo lo anterior, cabe señalar que desde la UCP se ha tomado como práctica la necesidad de generar conocimiento, documentar, investigar la realidad socio-económica, cultural e histórica, en el marco de los procesos de análisis de pre-factibilidad y factibilidad. Se ha promovido así la realización de estudios que han tomado, además de los tiempos institucionales en su armado (complejidad de los Términos de Referencia) y aprobación, tiempos reales en la ejecución que han impuesto un ritmo más lento, sumando un elemento más de ralentización a la implementación general de las obras. La generación de conocimiento agrega valor, eso es indiscutible, pero su gestión genera cuellos de botella que hay que poder superar.

La UCP está conformada por una administradora del Proyecto y un equipo compuesto por personal que apoya los procesos administrativos y de control de gastos (un oficial de administración y finanzas y 3 asistentes administrativos); 2 ingenieros civiles y una ingeniera electromecánica (recientemente reclutada) y una especialista en monitoreo y evaluación. Todos ellos conforman una unidad de trabajo de excelencia, tal y como ha sido reconocido por los socios. Si bien esta estructura de personal estaba así descrita en el PRODOC, desde el inicio quedaron descompensadas las capacidades, siendo el componente social vinculado a políticas públicas (DDHH, justicia, pueblos indígenas) incluyendo el de género, trascendente en todo el Proyecto. Se valoran positivamente las capacidades, formación y experiencia específica de los miembros de la UCP, incluyendo los ingenieros, en materia de derechos humanos y como ha sido mencionado con anterioridad, la entrega de conocimiento y la gestión del mismo (en la revisión de productos entregados) que este personal ha llevado a cabo. Sin embargo, de la misma manera que es objetiva la dimensión de los productos infraestructurales previstos, la cual ha justificado la presencia de 3 profesionales de ingeniería, no es menos objetiva la escala de complejidad que requiere en el Proyecto la transversalización del componente social desde un enfoque de política pública. Ante la inminente entrada de un nuevo gobierno, convendría que no se vieran reducidas las capacidades de la UCP a lo infraestructural. Por otra parte, dada la naturaleza de los componentes que han quedado con cierta inactividad (más allá de la voluntad política legítima), favorecer la participación en la UCP de algún otro perfil social será importante de cara tanto a la eficiencia como a la eficacia del Proyecto.

Estas observaciones realizadas a la UCP no pretenden invisibilizar los aportes de las/os Oficiales de Programas de PNUD. Al contrario, el trabajo de la UCP ha estado indefectiblemente ligado a la oficina de PNUD en Panamá, tanto a los responsables técnicos en las áreas de competencia del proyecto como al equipo de administración, finanzas y compras.

Se reconoce como otro factor de eficiencia (de eficacia también) el apoyo sustantivo de las especialistas de género y de la cartera que abarca los temas de justicia y derechos humanos, por destacar dos ámbitos destacados, si bien la asesoría y acompañamiento ha sido discontinuado dadas sus otras tareas y responsabilidades en otros proyectos. Así mismo se reconoce la coordinación de la especialista de monitoreo de la UCP con la especialista de PNUD para la implementación de ciertos instrumentos de monitoreo del Proyecto. En el ámbito administrativo, el PNUD se ha esforzado en todos los casos en buscar la solución más eficiente, sus limitaciones procedimentales ante licitaciones de la envergadura de este Proyecto, le ha llevado a consumir tiempos importantes en la búsqueda de autorizaciones y de mecanismos operables que pudieran dar una respuesta adecuada. Solventados estos escollos cabe destacar que el PNUD, a través de la acción de este Proyecto, ha modificado y adaptado alguno de sus procedimientos y rutinas administrativas para solventar su deficiencia en el manejo de grandes licitaciones. Cabe señalar que el PNUD no está mandatado a la gestión de grandes obras infraestructurales, pero no es menos cierto que han quedado instalados aprendizajes para la gestión de adquisiciones de mayores volúmenes de lo que hasta ahora era su práctica.

4.2.2. Acuerdos de implementación con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas

Han sido 2 las agencias que han participado de la implementación del Proyecto: FAO y UNOPS. Dentro de este criterio de análisis, la evaluación toma como un caso la alianza con UNOPS, precisamente porque es en aras de la eficiencia que se propone esta alianza. La articulación con la FAO será analizada en el epígrafe de eficacia. Se considera que UNICEF y UNFPA han participado en acciones puntuales y por un tiempo limitado. Si bien la evaluación reconoce las ventajas que pudieron aportar en las actividades que les fueron asignadas, su efecto en la consecución de resultados del Proyecto, no se visualiza.

El Acuerdo sede firmado con UNOPS en diciembre de 2015 se estableció para que esta agencia, dado su mandato, asistiera técnicamente a PNUD para facilitar la implementación del componente 10, específicamente de la infraestructura de centros penitenciarios. Se acuerda por tanto que UNOPS asesoraría las soluciones infraestructurales e implementaría el ciclo completo de 3 obras en 3 centros penitenciarios: la remodelación del Pabellón 3 de La Joyita, remodelación del Pabellón 6 de La Joya y Rehabilitación del Centro Penitenciario en Changuinola. Se cierra el acuerdo por un monto total de US\$ 3,457,379 incluyendo los costos indirectos por un valor de 140,000 (4%).

Para poder implementar según lo planificado, UNOPS establece un equipo técnico compuesto por 3 especialistas y una persona dedicada a adquisiciones, además de destinar algunos recursos al funcionamiento de una unidad de apoyo

administrativo/secretarial. UNOPS gerenciaría las obras bajo sus estándares de calidad y procedimientos, internacionalmente reconocidos. Además, contrataría a un Gerente del Proyecto y a otra persona a cargo del soporte legal y tecnológico de las operaciones. El acuerdo establece que, dada la relevancia de la asistencia técnica el Gerente sería un especialista de planta internacional. El cronograma previsto para la entrega y cierre de la asistencia técnica sería de 12 meses, incluyendo la entrega y traspaso de las obras al MINGOB. Tres enmiendas, la última en julio de 2018, se sucedieron y han extendido el plazo de la entrega de la cooperación técnica a diciembre de 2019. Se han modificado los productos a entregar en la medida en que la realidad en las condiciones de la realización de las obras, la identificación de problemáticas no consideradas, las decisiones gubernamentales, los costos, etc., han ido cambiando el escenario de entregas de productos. La tercera enmienda se cierra por un monto de casi 8 millones de dólares (incluyendo los montos del acuerdo original).

La evaluadora no es experta en el gerenciamiento de obras pero es difícil de entender cómo pudo planificarse un cronograma de implementación de obras en un escenario de máximas dado el contexto de riesgos evidentes. El proceso de instalación de las capacidades (humanas y técnicas), para iniciar la entrega de la asistencia tomó casi un año y a ello se han sucedido cambios en las decisiones gubernamentales sobre el discurrir de las obras, de su alcance y de diferentes circunstancias en la operación de las mismas, también en la articulación con la UCP, que han generado una extensión del proceso no estimada en origen. Cada enmienda ha conllevado una ampliación de los costos de transacción, tanto de los costos indirectos como directos, materializados en la contratación de un cuerpo técnico bastante amplio para asegurar la implementación y el control de calidad que establecen los procedimientos internos de UNOPS.

La excelencia de trabajo de UNOPS, reconocida a nivel internacional no es cuestionada en este informe, tampoco el foco de este análisis es la gestión de UNOPS en Panamá. Sin embargo, sea por razones de carácter político en la toma de decisiones, sea porque las circunstancias de la realidad superaron toda planificación posible, sea porque el mercado de las empresas constructoras no respondieran con la agilidad que se necesitaba, lo cierto es que la evaluación juzga como poco eficiente la entrega hasta ahora de los compromisos de construcción vs los elevados costes de transacción que las demoras están representando. La falta de experiencia de la agencia en Panamá en el tipo de construcción (centros penitenciarios), pudo jugar como un elemento que ha limitado la eficiencia. Por otra parte, los incentivos para las agencias que experimentan este tipo de coordinaciones y acuerdos no están claros (a excepción del financiero) y las autoridades nacionales tampoco fomentan de manera clara complementariedades del *Know How* de cada una. Corresponderá a la órbita de las Naciones Unidas trabajar bajo la óptica del One UN o no, no es un aspecto dentro del alcance de esta evaluación juzgarlo, pero sí afirmar que la eficiencia potencial de esta articulación se ha visto limitada por factores técnicos y riesgos en la implementación de obras y por otros factores que no favorecen la coordinación estratégica y que trasciende a la UCP.

4.2.3. Movilización de recursos

Con la inyección de US\$ **28,844,837.37** de fondos del Gobierno (incluyendo gastos de gestión) no sólo **se cubrió el 50% de la brecha durante el primer año de ejecución del proyecto**, sino que además esa contribución por parte del Gobierno superó el 400% de lo inicialmente comprometido. Este es un primer gran logro que ha de consignarse.

El PNUD ha movilizado recientemente USD 580,000 del INL-USAID (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs). Este financiamiento, que será ejecutado de manera directa por la oficina de PNUD, aportará al fortalecimiento de las capacidades de los y las funcionarios-as del sistema penitenciario, brindándoles habilidades de agencia en el manejo de la inteligencia penitenciaria, protocolos, DDHH, entre otros.

Por último, merece la pena destacar la movilización que ha llevado a cabo el MINGOB de un préstamo del Banco Mundial por valor de 80 millones de dólares, que se canalizará de manera íntegra para la implementación del *Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá*, en áreas como gobernanza, educación, salud y agua y saneamiento.

Así mismo se ha iniciado el proceso de planificación del programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena (BID/MINGOB), la cual tendrá una inversión de \$ 40 Millones que están destinados al apoyo al eje económico del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Actualmente el Proyecto está dando apoyo en el marco de estas acciones financiando visitas a campo para levantamiento de diagnóstico y otras acciones de interés para garantizar la sostenibilidad de esta inversión proyectada.

También se ha firmado el acuerdo entre MINGOB y UNOPS por 89 millones para construir Centro penitenciario en Colón con base a los estudios de factibilidad realizados en el marco del Proyecto

Existen por tanto evidencias para confirmar que el Proyecto ha constituido un instrumento de negociación para la movilización de recursos, tal y como fue concebido.

Pregunta 5. ¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a productos y en su caso, dicho seguimiento ha contribuido a mejorar la eficiencia de la implementación del proyecto?

4.2.4. Seguimiento de insumos y actividades versus seguimiento basado en resultados

Se describe en este epígrafe un análisis sobre la eficiencia de los sistemas de monitoreo y seguimiento puestos en marcha por la UCP, en la medida en que dichos sistemas han colaborado o no con la eficiencia del Proyecto, tanto para favorecer la toma de decisiones operativas y programáticas, cómo para predecir factores de riesgos en la implementación. Sin embargo, la evaluación no puede afirmar que estas prácticas constituyan realmente un sistema integrado de seguimiento programático y no puede afirmar tampoco que tal y como se viene realizando, el sistema de monitoreo esté contribuyendo a la definición de reorientaciones estratégicas.

El seguimiento de insumos y actividades ha sido minucioso. La UCP ha tomado rutinas semanales de control de insumos y gastos en aras a la entrega de los productos establecidos. La UCP ha generado formatos de seguimiento de actividades sistemáticos semanales, mensuales y trimestrales, adicionales a los instrumentos corporativos de rendición semestral y anual de los avances y logros del Proyecto.

La ejecución presupuestaria ha ocupado el principal foco de atención, dadas, entre otras, las precondiciones de transparencia que están acompañando a este Proyecto desde su gestación. Las Juntas de Proyecto han ocupado también un tiempo importante en el control del gasto. En menor medida se pusieron en práctica instrumentos de seguimiento basado en resultados, por lo que en el momento actual, la captura y síntesis de resultados de desarrollo intermedios o su potencialidad de cristalización no ha sido trabajada con profundidad. Una de las razones ha sido el no haber contado desde el inicio con una persona experta en monitoreo y evaluación dentro de la UCP, la cual ha sido reclutada apenas hace 6 meses. En este sentido vale la pena recalcar que aprovechando las capacidades mostradas por la profesional y considerando la transición hacia un próximo Gobierno, la experta, en coordinación con la Dirección de Planificación del MINGOB y con el apoyo de la UCP en su conjunto, pueda contribuir a construir un relato institucional sobre los efectos inmediatos y previsibles, así como capturar, de manera objetiva, las ventajas de este Proyecto en su contribución a la implementación de un conjunto de políticas públicas en el marco del mandato del MINGOB. Por otra parte, la profesional muestra, al igual que los otros miembros de la UCP, versatilidad de experiencias y conocimientos que pueden ponerse en valor para acompañar la agenda “social”¹¹ del Proyecto

4.3. EFICACIA DEL PROYECTO.

Pregunta de evaluación 6. ¿Qué progresos se evidencian en el marco de acción del Proyecto que se estén concretando en evidencias de gobernabilidad inclusiva, ampliación de derechos, de reducción de inequidades a través de políticas/programas/medias concretas y de transparencia? ¿Cuáles son los principales factores que están influenciando el avance hacia los resultados y qué factores han podido obstaculizarlos?

Tratándose de una evaluación de medio término, el análisis de la eficacia valorará si los productos y procesos hasta ahora entregados, han tenido o tienen la capacidad real o potencial de generar cambios favorables en el ámbito de las reformas que el MINGOB se propuso, tomando una perspectiva de medio plazo.

En este contexto se puede afirmar que los logros del Proyecto están siendo progresivos y es esperable que el Proyecto siga reforzando las líneas de trabajo iniciadas. 28 de los 35 productos que integra el Marco de Resultados (en fase final de aprobación) están

¹¹ El entrecomillado es de la evaluadora para enfatizar lo que no es infraestructural, si bien todos los componentes tienen un impacto social.

progresando en sus metas hacia su consecución y en menor medida, hacia su consolidación¹², la cual necesita del tiempo de ejecución restante.

La implementación de las reformas objeto del Proyecto se ha servido de varias estrategias que han sido propicias para impulsar cambios. Una primera estrategia ha sido la de fortalecimiento de capacidades institucionales, basada principalmente en la entrega de formación/capacitación en temas específicos, ya sean procedimentales, administrativos y de gestión para resultados, o bien temáticos en áreas de justicia, derechos humanos, liderazgo, género o comunicación social, por citar algunos; otra de las estrategias priorizadas por el Proyecto se ha basado en la generación de conocimiento, fundamentalmente a través de estudios que han informado la viabilidad de las políticas, es el caso de los estudios producidos para el Sistema Penitenciario, particularmente para informar la política del MINGOB sobre los centros penitenciarios, nuevos o existentes; o la generación de diagnósticos y líneas de base del estado infraestructural y de operación de las Gobernaciones; la justicia de paz comunitaria o la situación e intereses de las mujeres indígenas. Una tercera estrategia ha sido la articulación de alianzas para la implementación, dentro y fuera del MINGOB, con actores nacionales y/o internacionales como BID, BM, UNOPS, FAO. En esta fase de desarrollo del Proyecto las alianzas con la sociedad civil han sido menos frecuentes dada la naturaleza de algunos componentes, si bien se espera en un posterior proceso de consolidación fortalecer los vínculos con sociedad civil en componentes como justicia comunitaria de paz.

La evaluación destaca 3 resultados intermedios que representan cambios institucionales y en las prácticas de gestión de las políticas del MINGOB, los cuales generan un efecto directo tanto en los mecanismos de gobernanza como en el bienestar de los beneficiarios directos de las políticas. Estos resultados se originan con la entrega de diferentes productos de los diversos componentes, fundamentalmente de aquellos que han mostrado una eficacia satisfactoria y que se describen con detalle en el siguiente epígrafe.

RESULTADO 1: Los sistemas de diagnóstico y medición de políticas han integrado planteamientos comprensivos de desarrollo humano.	Se aprecia un perfeccionamiento en las áreas de competencia del MINGOB que han sido partes interesadas del Proyecto, en el desarrollo y concreción de estándares del desarrollo humano: enfoque participativo, principios integrados de género, derechos humanos, etnia; principios de democratización e inclusión. Estos estándares, que se han aplicado de manera rutinaria en los procesos administrativos de selección de personal, elaboración de TdR, sistemas de seguimiento, diseño de estudios, procesos de capacitación/formación. El acompañamiento y asesoría del PNUD desde oficina y a través de UCP ha sido determinante. Todos los productos de conocimiento, las bases de
--	---

¹² En un anexo de este informe se detalla el nivel de avance de los productos por componente.

	las licitaciones, las bases de las contrataciones, son evidencias.
RESULTADO 2: El MINGOB progresa en la respuesta focalizada de sus políticas públicas, considerando necesidades y contextos específicos para el desarrollo.	La focalización de las reformas/políticas emprendidas en las poblaciones más vulnerables ha constituido un primer paso priorizado por el MINGOB ha llevado a transformaciones institucionales todavía por ampliarse y consolidarse. La mirada en las personas está permitiendo dar integralidad al sistema de políticas, viéndose mejor conectados los niveles local y nacional. Los instrumentos de planificación estratégica plasman esta focalización en su teoría de cambio y se espera que la apropiación nacional de estos procesos se consolide.
RESULTADO 3: Queda instalado, y habrá de ser sostenido, un ámbito de diálogo e interacción en materia de inclusión y reducción de inequidades territoriales e interculturales novedoso y sin precedentes en la Región.	El apoyo a la implementación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas constituye un caso emblemático.

4.3.1. Valoración de la eficacia por Componente

Descentralización: Moderadamente satisfactorio

- La implementación de la Descentralización es una condición para la reducción de las inequidades territoriales, con independencia del momento político en que se decida impulsarla. La aplicación de la Ley de Descentralización 37 del 2009 había quedado sin implementación por decisión del anterior Gobierno y el nuevo Gobierno se compromete políticamente a empujarla. A los efectos de contar con un instrumento legal que favoreciera la implementación del proceso de descentralización se propone una reforma a la Ley y se consensua y aprueba por la Asamblea de Diputados siendo sancionada la Ley 66 en 2015, que entre otras establece la Secretaría Nacional de Descentralización en la órbita del Ministerio de la Presidencia. Dicha reforma, apoyada por el PNUD a través del Proyecto es un elemento destacado por lo que, en este proceso en concreto, se valora la eficacia como muy satisfactoria. Cabe añadir que la Ley 66 adquiere una dimensión más sustantiva que la anterior en la medida que incluye criterios de respeto a diversidad cultural y equidad social, con especial interés en mujeres y pueblos indígenas, por citar algunos. Sin embargo, las potestades de participación del MINGOB en la implementación a través de la antigua Autoridad Nacional de Descentralización (sustituida por la SND) desaparecen, por lo que de manera práctica este componente se desactiva del contexto del Proyecto. En ningún caso este componente pierde legitimidad y se espera pueda revitalizarse en otro momento político. Paradójicamente se llevaron a cabo en el marco de este componente actividades para el fortalecimiento de las capacidades a través de capacitaciones, mayormente de las Gobernaciones, entidades que operan históricamente en las provincias pero cuyas autoridades son designadas por el gobierno y toda su estructura responde por tanto a los niveles centrales. Estas

capacitaciones en temas de género, ODS y otros temas de gobernanza, fueron puntuales y han constituido apenas el inicio de un proceso a ser ampliado y profundizado. En el 2019 se espera llegar con las capacitaciones a los 12 territorios indígenas. El objetivo de estas capacitaciones está más enfocado a informar sobre el proceso de descentralización y cómo acceder a los fondos de descentralización en la financiación de proyectos que cuenten con el consenso de la comunidad

Academia de Gobierno: Moderadamente Insatisfactorio

- La implementación que se propuso de este componente llevó por una parte, a la realización de todo un proceso de creación/conceptualización académica, de estructura, desarrollo, infraestructura y presupuestación. Para ello se contó con personal experto que entrega en 2017 una propuesta de Academia. La evaluación considera muy costosa la propuesta de implementación entregada que por otra parte, su fórmula de operación, quedaba desligada de las leyes y políticas que rigen la carrera de servicio civil, con independencia del estatus en que se encuentra esa ley. De manera objetiva puede valorarse su viabilidad como limitada, además de representar un modelo poco sostenible. Dentro de este componente se establecieron también una serie de capacitaciones que llegaron a realizarse durante el 2016, algunas de ellas con alta representación de participantes como alcaldes, funcionarios públicos de gobierno y de las Gobernaciones. Más de 700 personas recibieron formación de través de diferentes instancias de capacitación apoyadas por personal del PNUD en temas de liderazgo político y democracia, desarrollo sostenible o violencia de género. No se han identificado evidencias sobre la eficacia de este modelo de transferencia de conocimiento ni sobre los cambios en el medio plazo que esta capacitación buscaba, la cual además no volvió a ser replicada. Para el próximo 2019 está previsto capacitar a 50 alcaldes y representantes en los mismos temas u otros pertinentes para ampliar su conocimiento y habilidades de liderazgo, sin embargo no está claro el horizonte de estas instancias que deberían, desde un marco institucional, asegurar las articulaciones con otras estructuras institucionales legítimas en estos procesos. Por otra parte, sería deseable implementar un modelo *de capacitación para la gestión*, que tomara casos concretos de la gestión diaria de las alcaldías, por ejemplo.

Medios de Comunicación Social: Moderadamente Insatisfactorio.

- Fruto de la insuficiente priorización de este componente en relación al resto y un menor liderazgo mostrado por el MINGOB, el componente sobre **Medios de Comunicación social** quedó definido a través de la realización de una serie de eventos y procesos de capacitación muy innovadores dentro del contexto panameño. Se difundieron también algunos eventos patrios, tal y como se ha venido haciendo históricamente desde el MINGOB. Alrededor de 1000 personas vinculadas con la comunicación (profesionales y no profesionales, por ejemplo estudiantes) han participado de instancias de capacitación y en seminarios sobre

temas vinculados con la ley de medios, políticas públicas de comunicación o innovaciones en el campo periodístico (monetización de medios, fake news), por citar algunas destacadas. Para realizar estas capacitaciones se contó con la asesoría de personal de PNUD y se contó con la participación de expertos internacionales en la materia. Se ha apoyado además la realización de dos Diplomados, uno en la temática de *Periodismo, Responsabilidad Social y Género*, coordinado con Funda Género y el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá; y otro en el tema de Comunicación Estratégica dirigido a las Poblaciones Indígenas, coordinado por la Universidad Interamericana de Panamá. La evaluación valora positivamente la formación de actores sociales, sin embargo, **el Proyecto ha carecido hasta ahora de una estrategia estructurante que ponga en valor la comunicación** en el contexto de reformas impulsadas por el Proyecto. De manera puntual el Proyecto se ha apoyado en la oficina del PNUD para la difusión de ciertas actividades e iniciativas del Proyecto, si bien no se ha podido trascender hacia un plan comunicacional más estructurado. Se valora positivamente la oportunidad de apoyo que desde la oficina de PNUD puede establecerse durante el tiempo restante del Proyecto, por ejemplo asistencia técnica para el desarrollo e implementación de estrategias y planes de comunicación, gestión del conocimiento, fortalecimiento de capacidades y facilitación, entre otros servicios afines al ramo y disponibles desde el PNUD para todos los proyectos. Tal vez sea necesario identificar líneas de trabajo concretas que desde lo comunicacional, transfieran valor al resto de áreas de trabajo, contribuyendo además a la difusión pública del quehacer del MINGOB y a la transparencia.

Fortalecimiento de las Gobernaciones: Moderadamente Satisfactorio

- Este componente integraba dos líneas de acción. Una de ellas es el diseño de una sala de situación que sirviera para gestionar cierta información en torno a la conflictividad previsible y/o existente y sirviera por tanto como un instrumento objetivo para la toma de decisiones. Esta propuesta, para la que PNUD aportaría su experiencia, no prosperó por falta de voluntad política. En este momento se ha identificado una oportunidad en transformar la sala de situación (con un carácter mucho más político) en el diseño de un Sistema de Alerta Temprana (de carácter más estratégico) que está previsto poner en marcha en el 2019. Este aspecto se valora como positivo en la medida en que dicho sistema, de carácter preventivo, se articule con otros sistemas de información que operarán en los municipios en el marco de la Ley de justicia comunitaria de paz. Sin embargo, más allá de afirmar, en base a las experiencias regionales y mundiales, la pertinencia del establecimiento de sistemas de alerta de conflictos que colaboren con la gobernanza pacífica y democrática, la evaluación cuenta con evidencias para afirmar que las Gobernaciones en Panamá constituyen instituciones limitadas todavía en sus capacidades de operación (recursos humanos y financieros) y, por tanto, su fortalecimiento orgánico sería deseable previo a cualquier otro tipo de mecanismo o estructura a ser transferida.

La segunda línea de apoyo a las mejoras infraestructurales de 5 Gobernaciones puede valorarse con eficacia satisfactoria. Los retrasos en los procesos de

licitaciones y construcción se han debido en algunos casos al traspaso de estándares de calidad a los TdR por encima de lo previsto. Las consideraciones históricas y/o culturales permean la factibilidad de las obras en las diferentes Gobernaciones, lo que ha dotado a este proceso de articulaciones interinstitucionales a nivel nacional y local que son destacadas. Merece una especial atención, dada lo novedoso de resultado, el diseño de la Gobernación de la Comarca **Ngäbe-Buglé**, con retrasos también en su fase de ejecución.

Instituto de Estudios Interdisciplinarios: Moderadamente Satisfactoria

- El trabajo desarrollado con el Instituto de Estudios Interdisciplinarios ha tenido niveles de desempeño diferenciados en función de las líneas de acción. Se ha trabajado en el mejoramiento de las infraestructuras y equipamiento de los centros para adolescentes en conflicto con la Ley, aspectos que facilitarán las rutinas diarias establecidas dentro del modelo de resocialización. Dos centros, Pacora y Basilio Lakas en Colón están siendo equipados (equipos para talleres, equipos recreativos, mobiliario para oficina, equipamiento para las zonas de dormitorio, equipos de lavandería, equipo de clínica), por citar algunos. El Centro de transición y custodia de Pacora, que alberga algo más de 100 jóvenes, cuenta con una remodelación de los espacios exteriores a través de la construcción de marquesinas para las aceras de centro que mejoraran sin duda las condiciones de habitabilidad de los jóvenes. Otros centros están con retrasos en sus mejoras infraestructurales, como es el caso de la rehabilitación de la Residencia Femenina de la provincia de Panamá para menores en conflicto con la Ley, Tocumen, en proceso de licitación y que se espera finalizar el año 2019. Otras de las líneas de trabajo que ha sido apoyada con el Proyecto refiere al fortalecimiento de su propia estructura administrativa, para lo que se ha apoyado un proceso de planificación estratégica que culminó con el Plan Estratégico y el Plan Operativo Multianual del IEI. Así mismo se brindaron procesos de capacitación al personal de la institución para fortalecer sus capacidades en el trabajo con jóvenes. En esta línea y con aportes importantes de expertos nacionales e internacionales, destacando entre otros el aporte del PNUD a través de otros de sus proyectos, particularmente de la cartera de DDHH, Justicia y Seguridad, se logra la elaboración “La Guía de Recursos para Adolescentes y Jóvenes” constituye un recurso valioso cuyo impacto en los procesos de resocialización no es mensurable en este momento. La evaluación considera que, siendo la población adolescente y joven en conflicto con la ley prioritaria, identificar y/o acompañar estrategias más efectivas desde el Proyecto para ampliar las capacidades de esta institución, es una línea a potenciarse. Cabe destacar que las y los jóvenes en conflicto con la ley son una población numéricamente muy pequeña y, sin embargo, el impacto social de la resocialización es invaluable. Por otra parte, el PNUD puede agregar valor en una temática en la que cuenta con experiencias a través de otros proyectos y en articulación con otras agencias como es UNICEF.

Sistema Penitenciario

Satisfactoria

- Satisfactoria es hasta el momento la eficacia mostrada en el componente de Reformas al Sistema Penitenciario. Se destaca la condición de prevalencia de los derechos humanos de la población privada de libertad en todos y cada uno de los procesos de planificación de rehabilitación y/o construcción de centros penitenciarios. Es probablemente una de las reformas más complejas que el Gobierno actual ha emprendido con una vocación de política de Estado. El conocimiento técnico, social y ambiental con que cuenta hoy el MINGOB sobre el estado del arte de su población privada de libertad dentro de los CP, no tiene precedentes. Fue muy relevante el Estudio de Mercado para la construcción de nuevos centros penitenciarios en la República de Panamá, lo que permitió tomar perspectiva de la envergadura del proceso. En la actualidad, como fruto del Proyecto, el MINGOB va a contar con un Plan Maestro del Sistema Penitenciario que contribuya a generar racionalidad en las inversiones y sostenibilidad. Se han llevado a cabo estudios técnicos especiales, económicos y sociales, y financieros para la construcción de nuevos centros penitenciarios en Colón y Darién.

En base a estos estudios UNOPS acometerá el CP de Colón. También se llevaron a cabo los estudios para la construcción del Centro Femenino de Rehabilitación (CEFERE) con capacidad para más de 700 mujeres que actualmente el MINGOB ha iniciado su construcción. Se está en fase de adjudicación en el marco del Proyecto del proceso de remodelación y acondicionamiento de las instalaciones del Centro Femenino de Rehabilitación “Cecilia Orillac de Chiari”, donde se lleva a cabo un programa denominado “Mi Voz para tus Ojos” de grabación de audiolibros por parte de las privadas de libertad que impacta en más de 74.000 personas con discapacidad visual a nivel nacional.

Ya se ha mencionado en el epígrafe de eficiencia la dificultad que está entrañando avanzar en las obras de construcción, también en las acordadas con UNOPS, como son la rehabilitación del pabellón 6 de la Joya, la rehabilitación del pabellón 3 de la Joyita y la rehabilitación del CP de Changuinola.

También con el Proyecto se ha contribuido a la implementación del Sistema Penal Acusatorio dentro del Sistema Penitenciario, para lo cual se ha comprado equipo tecnológico, así como accesorios para su instalación, destinados a la implementación del SPA. Se han mejorado algunas infraestructuras en el complejo de la Joya y la Joyita para preservar la confidencialidad de los privados con sus abogados y en el caso de la nueva Joya, se han instalado intercomunicadores. Se han fortalecido también las capacidades de los y funcionarios-as del SP para implementación de SPA. Más de 150 profesionales han sido capacitados y han participado de diferentes instancias, como han sido foros internacionales para el intercambio de las mejores experiencias en este campo. Estas capacitaciones han contado con activo apoyo de personal de PNUD. Por último, en línea con las acciones promovidas por el Proyecto en relación al fortalecimiento de las estructuras institucionales, en este caso de la Dirección General del Sistema Penitenciario, para ampliar sus capacidades y calidad de actuación. En este sentido el Proyecto apoyó en el 2016 la elaboración del Plan Estratégico y el Plan Operativo Multianual de la DGSP. Otras capacitaciones y

asistencias técnicas en materia de seguridad y gestión penitenciaria, incluyendo sistemas de información, han sido brindadas a la DGSP y Programas Especiales. Se espera para el 2019 llegar a 300 funcionarios/as de la DGSP para que reciban formación sobre gestión de centros penitenciarios e inteligencia penitenciaria (al menos 30% serán mujeres). También para el 2019 está previsto que 50 personas sean capacitadas en atención integral y resocialización, para lo cual se identificarán instancias de conocimiento de buenas prácticas con el apoyo de consultores nacionales e internacionales, para lo cual la colaboración del PNUD será muy importante. La iniciativa apoyada por el PNUD a través del INL facilitará la continuidad de la línea de fortalecimiento de capacidades de los y las funcionarias del Sistema Penitenciario.

Sistema Nacional de Protección Civil y Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria. Potencialmente Satisfactoria

- Este componente tiene prevista la implementación en el 2019, cuando está previsto realizar una serie de capacitaciones para favorecer la respuesta en desastres y emergencias tanto a nivel nacional como internacional. Así mismo está previsto realizar una serie de labores de mantenimiento de las instalaciones del Hub Regional Logístico. Por último está previsto comprar insumos y equipos para mejorar la red de telecomunicaciones y el sistema de monitoreo en emergencias. La eficacia potencial de este componente se valora positivamente.

Planificación Estratégica, fortalecimiento institucional y sistema de Gobierno. Satisfactoria

- Este es otro de los que han mostrado una eficacia satisfactoria en la consecución de logros del MINGOB a través de la asistencia técnica provista por el Proyecto. Se puede afirmar que el Ministerio ha impulsado una cultura organizacional basada en una gestión moderna y transparente, basada en resultados medibles, un primer ejemplo es el desarrollo de su Plan Estratégico Institucional. La planificación estratégica constituye un elemento central de alineamiento, coherencia, priorización y rendición de cuentas que ha atravesado la acción de todas las Direcciones sustantivas del Ministerio. La reorganización de las funciones orientada a una mayor eficiencia ha sido también uno de los cometidos. Manuales de Organización y Funciones han sido elaborados para 25 unidades misionales y administrativas. Se destacan los procesos llevados a cabo de levantamiento y adecuación de indicadores de dicho Plan. Varios manuales orientados a la Modernización del MINGOB han sido desarrollados para servir a la gestión de procesos prioritarios de Unidades como la Oficina para la Ejecución de los tratados de Asistencia Legal Mutua y Cooperación Internacional; Dirección General de Correos y Telégrafos; o los manuales de procesos prioritarios de la Dirección del SINAPROC. La innovación ha sido aplicada a la gestión administrativa con sistemas y plataformas de gobierno electrónico, asesoradas por PNUD como ha sido el Sistema de Trámites Regulados Estructurales o la plataforma operada para la digitalización de documentos y su trámite (TRANSDOC).

Por último, esta evaluación quiere destacar la eficacia satisfactoria/altamente satisfactoria que han mostrado dos componentes como son el de reforma del sistema de justicia y el de pueblos indígenas. Ambos reúnen características particulares que no se identifican e otros componentes, por ejemplo, la participación de los grupos beneficiarios directos como una condición para la eficacia de los logros. Por otra parte, en ambos componentes (de manera más notoria en el de pueblos indígenas), se ha podido verificar diferentes estadios o etapas de implementación de toda política pública democrática con base en la participación de los grupos de interés. Se describen a continuación los logros más destacados.

Pueblos Indígenas Satisfactorio/altamente satisfactoria.

- El componente de Pueblos Indígenas ha sido susceptible de integrar procesos complejos, en ocasiones no financiados directamente por el Proyecto, pero que han impactado en las decisiones que se han ido tomando. Este componente ha trabajado la generación de la institucionalidad de un Resultado fruto de un proceso anterior al Proyecto apoyado fuertemente por el PNUD como es **el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá (PDIPIP)**. En este sentido el Proyecto ha servido para establecer las bases de la implementación del Plan, lo que ha supuesto un tejido complejo de negociaciones y acuerdos con y a partir de la Mesa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígena, asegurando la participación de los 12 territorios indígenas que han planteado sus prioridades en la realización de 12 Planes Operativos. Uno de los desafíos más importantes ha sido el de dotar al MINGOB de la estructura institucional desde la que operar el Plan en un marco de racionalidad de política pública, lo que implica establecer las mejores condiciones para asegurar capacidades organizacionales, institucionales y financieras, así como un adecuado contexto de implementación, monitoreo y evaluación de cada fase de avance del Plan. El Viceministerio de Asuntos Indígenas, creado en 2013 por Ley 64, requerirá de apoyo continuado para que las 2 Direcciones (políticas y programas) recientemente creadas y aprobadas se vean fortalecidas para desplegar su acción. Constituye por tanto esta etapa un punto de partida que sitúan en el medio y largo plazo futuros resultados en la medida que la implementación del Plan avance. **Altamente eficaz** ha sido el trabajo de diálogo y de articulación de intereses de género que desde el MINGOB, con apoyo sustantivo de PNUD, se ha llevado a cabo con las líderes indígenas de los territorios. Este proceso ha culminado con un hito trascendente y es la integración, ya formalizada por las autoridades, del Comité Asesor de Mujeres Indígenas en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.
- Otro resultado destacado ha sido el diseño de la capital de la Comarca Ngäbe Buglé. A través de una metodología participativa de consentimiento previo, libre e informado y con enfoque de género, se desarrolló un proceso de consulta para avanzar en los estudios de factibilidad, diseño y planos de la ciudad. Con retraso de algunos meses en la concreción del financiamiento, el Proyecto tiene previsto para este año iniciar las tareas de construcción del edificio de la Gobernación de la Comarca Ngäbe Buglé. Para el 2019 se espera contar con un Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad.

- El PDIPIP promueve internamente la acción intersectorial y en este sentido, el Proyecto ha facilitado la integración de la FAO como agencia ejecutora a través de un Acuerdo Inter-agencial PNUD y FAO para la “Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y la Restauración de los Sistemas Productivos, en Diez Comunidades Indígenas de Panamá”. Esta acción complementa las labores de la FAO en la zona y está previsto escalar el trabajo a más comunidades dada la positiva valoración de los grupos beneficiarios directos. En todo caso cabe remarcar que este Acuerdo es coyuntural, es decir, el MINGOB podrá establecer niveles de alianzas y/o acuerdos con múltiples actores con o sin la articulación del PNUD. Lo que es cierto es que para el MINGOB el trabajo con la FAO es novedoso y el PNUD ha sido el facilitador de los beneficios de los que puede servirse el MINGOB a futuro con este tipo de articulaciones.
- Merece la pena reiterar que la Implementación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha movilizado diferentes niveles políticos y programáticos, de actores nacionales e internacionales que se han congregado para acompañar uno de los cambios de mayor relevancia que tendrá Panamá en este siglo, si la acción sigue siendo progresiva y sostenida a medio/largo plazo.

Factores habilitantes de la eficacia para este componente han sido:

- ✓ La **intersectorialidad y sinergias**, tanto internas como externas al MINGOB.
- ✓ **Institucionalidad.**
- ✓ **Participación** de los y las protagonistas.
- ✓ **Integración programática:** ordenamiento territorial y planificación urbana, seguridad alimentaria, gobernabilidad, planificación estratégica.
- ✓ **Objetivos y metas transformacionales** en base al **género**.
- ✓ Visión de **largo plazo**.
- ✓ **Innovación.**
- ✓ **Enfoque sistémico**

Reformas a la administración de Justicia

Satisfactoria

- **La Justicia Comunitaria de Paz** a partir de la Ley 16 del 2016 que la instituye, se ha convertido en un importante desafío para el país. La evaluación ha constatado evidencias para afirmar que esta línea de trabajo tiene enorme potencialidad en la generación de buenas prácticas para la gobernabilidad local, por lo que su eficacia se considera satisfactoria y es susceptible de ser ampliada. Dado que esta Ley es de reciente aprobación y que viene a transformar un sistema vigente por más de 100 años a través de corregidurías, la generación de institucionalidad ha constituido una condición prioritaria para el MINGOB. En el 2017 se crea la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos-DRAC, que se convierte en el ente coordinador tanto de la Justicia de Paz Comunitaria como de la promoción de los métodos alternos de resolución de conflictos a nivel nacional, por lo que deberá trabajar tanto con centros de mediación públicos como privados. La DRAC es, por tanto, todavía una estructura incipiente, en proceso de fortalecimiento que

actualmente cuenta con 9 funcionarias-os para sentar las bases de la implementación de la ley en 77 municipios. A través de Proyecto este personal ha sido capacitado y se espera que en el 2019 se amplíe la capacitación. En la implementación de la Ley intervienen un conjunto de actores nacionales y a nivel municipal que deben mantener articulaciones sistemáticas como son Ministerio Público, Organismo Judicial, Asociación de Municipalidades de Panamá, AMUPA, Asociación de alcaldes, Secretaria de Descentralización, que es la encargada de la capacitación de los cursos y formación continua. Cabe destacar que este proceso ha iniciado de cero por lo que desde el Proyecto se apoyó una consultoría para desarrollar la línea base con perspectiva de género para la evaluación de impacto de la Justicia Comunitaria en la República de Panamá (incluyó Diagnóstico de Conflictos Comunitarios y recomendaciones para la posterior evaluación). Además de promover instancias de capacitación para jueces, mediadores y personal de las alcaldías, el Proyecto está facilitando la realización de un Plan de Comunicación Estratégica para la implementación de la Justicia Comunitaria de Paz, dada la necesidad de difundir y sensibilizar sobre esta nueva Ley que cambiará prácticas asentadas en 100 años de historia y, como todo cambio, requerirá de un proceso sostenido de sensibilización. Vale la pena destacar este producto que abarca mucho más que la entrega de un documento específico y cuya potencial eficacia se prevé como altamente satisfactoria. Constituirá un proceso novedoso este Plan de comunicación que se operará desde las comunidades procurando la adhesión social a esta Ley como un instrumento para una buena convivencia.

- La evaluación considera que se está dando una suerte de atomización de acciones a nivel nacional y local, cuya articulación es todavía endeble pero necesaria por lo que el Proyecto podría favorecer instancias de articulación apoyando para ello a la DRAC. El rol de rectoría que ha de asumir el MINGOB está todavía en proceso de construcción lo que invita a profundizar esta línea de trabajo deseablemente dentro del marco del Proyecto. ¿A qué tipo de lineamientos podrá el MINGOB dar rectoría, qué tipo de información podrá ser útil para favorecer este aspecto de la gobernabilidad local, cómo puede facilitar el MINGOB el intercambio de buenas prácticas, cómo poder agregar valor a los procesos propios de administración de justicia que serán tutelados por las alcaldías? Contestar a estas preguntas coadyuvará a otorgar viabilidad a esta Ley en un momento crucial de su implementación.

4.3.2. Desafíos y ámbitos de mejora

Además de los aspectos que se han señalado en cada componente para mejorar la eficacia, se quiere destacar lo siguiente:

- El factor tiempo ha operado lentamente y es razonable dado que la implementación de políticas públicas responden a tiempos institucionales y sociales muy lentos. Como ya se mencionó, la perspectiva de medio/largo plazo asegurará la eficacia de todos los procesos emprendidos en la medida en que al final de todo un proceso de maduración organizacional, institucional y social los beneficios se podrán sintetizar en el ejercicio de derechos concretos. La

implementación del PDIPIP ha mostrado niveles superiores de eficacia precisamente porque el proceso de avance contaba previamente con un periodo importante de trabajo previo.

- La vocación de integración intra-sectorial que propone el Plan Estratégico Institucional del MINGOB, genera ciertas fricciones con la práctica del ejercicio administrativo y de operación de las políticas, instrumentos, programas e iniciativas que se desprenden de las funciones del MINGOB, léase, una cartera muy amplia con escasa viabilidad de interseccionalidad entre algunas direcciones. En un nivel de mayor jerarquía, las políticas interministeriales tampoco son fuente de experiencia en los gobiernos recientes en Panamá. Por otra parte la evaluación no desconoce los esfuerzos del actual Gobierno en retomar algunas instancias de carácter interministerial como el Gabinete Ampliado y otras instancias que acontecen en la órbita de Presidencia y/o en el marco de la implementación de la Ley de Justicia Comunitaria de Paz, por citar algunas.
- Puede afirmarse, y ya se expresó en el epígrafe de pertinencia, que los principios de derechos humanos, etnicidad y género son evidentes e intencionadamente promovidos en una buena parte de las acciones del Proyecto y su desempeño ha sido, en términos generales, eficaz. Respecto al género, a pesar de que el Proyecto no diseñó una estrategia adecuada a tal fin, ha sido eficaz en responder a los intereses de género, considerando el principio de representación equitativa en las diferentes instancias de formación, diagnósticos, estudios, estrategias, etc. y en otros casos, promoviendo cambios profundos en instancias históricamente vetadas a las mujeres, como ha sido el caso de la participación de las mujeres indígenas. En otros ámbitos como el sistema penitenciario, la resolución alterna de conflictos, los procesos de resocialización, la justicia de paz comunitaria, admiten análisis de género importantes y por tanto, oportunidades de transformación en ámbitos donde la discriminación de género está documentada.
- La consideración de género en un Proyecto de esta naturaleza obliga a proyectar los resultados y metas de género vistos desde la institucionalidad pública, es decir, desde el MINGOB. Esta constituye un área de mejora dentro de ministerio, corresponde a la institución analizar las estrategias más efectivas. Prácticas internas podrían ser fomentadas, entre otras, dar un espacio más relevante a los análisis de género *ex ante* en el curso de la planificación estratégica y operativa. La articulación e intersectorialidad con actores relevantes respecto a garantizar las políticas de igualdad/equidad dentro de la función del Estado es fundamental, así como la relación con los Organismos Internacionales expertos en la materia. En este campo el PNUD es un aliado estratégico. En todo caso, para obtener resultados que muestren cambios estructurales en base al género, la teoría del cambio ha de ser transformacional. Esto supone un salto cualitativo en el punto de partida y hubiera requerido darle profundidad al conjunto de reformas que el Proyecto ha impulsado, tanto a nivel institucional como programático.
- Para ampliar la eficacia es necesario identificar activamente las intersecciones entre los componentes, detectando los ámbitos de potencial desarrollo y procurando reducir la atomización de actividades.

- Por último, como un ámbito de mejora se detecta la necesidad de “consumir institucionalmente” determinados productos que se han generado y compartir las reflexiones a un alto nivel. En buena medida permitirá reflexionar sobre los resultados estratégicos, lo que de cara a la eficacia es fundamental. Lo anterior no significa que no se hayan dado instancias de reflexión e intercambio, sino que esa reflexión no constituye conocimiento en la medida en que no se gestiona de manera compartida con el conjunto socios y partes interesadas dentro y fuera del MINGOB, por lo que se corre el riesgo de perder valor estratégico de alguno de los productos.

4.4. SOSTENIBILIDAD

Pregunta 7. ¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación nacional puede asegurar la continuidad de los servicios/beneficios generados con apoyo del Programa? ¿Se identifican mecanismos que puedan ponerse en marcha para facilitar sostenibilidad?

Como ya ha sido descrito, las iniciativas impulsadas con el apoyo del Proyecto se han insertado en el curso de políticas y transformaciones institucionales lideradas por el Gobierno y/o fuertemente acompañadas por los grupos de interés. Por lo tanto, **la voluntad política constituye el factor de sostenibilidad más influyente**. Así mismo, en este momento de implementación en que todavía no ha finalizado el proyecto, puede ser observada la potencial sostenibilidad.

No existen evidencias para afirmar que cambiarán los marcos de referencia legales y normativos entorno a las políticas emanadas de la acción del MINGOB. Tampoco la evaluadora cuenta con evidencias para afirmar que la legalidad, la transparencia, la planificación por resultados, el fortalecimiento de la institucionalidad, se ven amenazados y/o están en riesgo con el cambio de Gobierno.

De manera particular, el componente de Pueblos Indígenas dará continuidad, entre otros, con el proyecto del Banco Mundial, lo que en el medio plazo asegurará el curso de beneficios. Es previsible que el PDIPIIP continúe siendo un marco de captación de recursos para su implementación.

El empoderamiento de las mujeres indígenas en el marco de los Órganos de Gobierno de los pueblos indígenas, requiere de apoyos externos para consolidar estos cambios trascendentes. En todo caso las mujeres ya cuentan con instrumentos de planificación en los que reflejan sus prioridades, algunas de las cuales tomarán curso con el proyecto del BM.

El Plan Maestro para el Sistema Penitenciario que está en proceso de elaboración, cuenta con un valor estratégico importantísimo de cara a sostener un proceso en el mediano y largo plazo.

Las institucionalidades generadas irán asegurando el desempeño de las políticas, debiendo poner atención en aquellas de más reciente creación como la DRAC o las nuevas estructuras del Viceministerio de Asuntos Indígenas.

En vistas a la transición de éste al nuevo Gobierno entrante, la buena comunicación de los resultados logrados por el Proyecto contribuirá a la sostenibilidad de las acciones.

Como se ha mencionado, el proyecto tiene todavía un horizonte de 20 meses a lo largo de los cuales ir consolidando los procesos iniciados. Bien es cierto que el PNUD debe ir diseñando una estrategia de salida que asegure la total entrega de la asesoría técnica así como de los servicios/productos apoyados por el Proyecto y que viabilice ámbitos en los que será necesario contar con apoyo externo y en los que el PNUD agrega valor como un socio clave.

Este momento de la implementación es idóneo también para que el PNUD analice las sinergias de este Proyecto con otros, de forma de potenciar y/o maximizar la eficacia de las intervenciones, por ejemplo en las áreas de trabajo del IEI, Sistema Penitenciario, Pueblos Indígenas.

4.5. LECCIONES APRENDIDAS

- La adaptabilidad a los cambios en las demandas nacionales es un factor importante en el diálogo político del PNUD para avanzar en las políticas públicas. Los Proyectos y planes de trabajo *ad-hoc* deben permitir flexibilidad y deben estar instituidas las instancias para dichos cambios.
- Documentar estos cambios, identificando riesgos y amenazas en la nueva hoja de ruta y re-jerarquizando los componentes a corto, mediano y largo plazo, es necesario para la implementación y seguimiento de Proyectos de esta complejidad y envergadura.
- Los procesos de articulación interinstitucional favorecen la implementación de las políticas aunque generen *a priori* dificultades en la generación de esas estructuras de articulación.
- La generación de sociedades inclusivas a partir de políticas democráticas, requiere de cambios culturales profundos y también de transformaciones institucionales y organizacionales que constituyen procesos lentos. Las metas programáticas deben ser coherentes con estos ciclos por lo que la flexibilidad y la capacidad de respuesta deben estar aseguradas como supuestos en cada ciclo programático.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Conclusión 1:

El Proyecto es pertinente en la medida que se alinea a los marcos nacionales, particularmente al Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, así como al propio Plan

Estratégico Institucional del MINGOB 2014-2019. El Proyecto responde con coherencia a las áreas de referencia del PNUD en el marco de la gobernabilidad democrática, a los ODM y ODS como punto de partida y propuesta de desarrollo de largo alcance respectivamente. El Proyecto se propone dar respuesta a las necesidades de algunos de los grupos más vulnerables como son población privada de libertad, incluyendo jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley, poblaciones indígenas, así como poblaciones con limitaciones para acceder a la justicia. En un contexto político de gobierno comprometido en reforzar el perfil social del desarrollo del país, el Proyecto ha habilitado al MINGOB a operar cambios de paradigmas, enfoques y mediciones orientados a ampliar la cobertura y calidad de las políticas públicas que del Ministerio emanan, sostenidas por instrumentos legales y normativos con un fuerte fundamento en los DDHH y la reducción de inequidades.

Conclusión 2

El diseño fue pertinente si se toma como foco de referencia una teoría del cambio basada en una visión de estado y no de gobierno. En este sentido el Proyecto aporta un menú de políticas y de prácticas innovadoras en su operación, que dan un salto de calidad al modelo de gestión que se venía llevando a cabo desde el MINGOB. El marco del Proyecto permite por tanto entradas y salidas sobre una hoja de ruta con vocación de largo plazo.

Los elementos del Marco de Resultados admiten mejoras desde el punto de vista del diseño, dado que se identifican algunos indicadores basados en actividades. Esto *dificulta trascender los cambios al nivel de resultados*. El enfoque de género también constituye un ámbito de debilidad en el diseño, pues no se previeron líneas de trabajo específicas, productos o indicadores para tal fin. Durante la ejecución se han ido encontrando soluciones y se han puesto en marcha enfoques y líneas de trabajo en base al género. La estrategia de intervención descrita para cada componente busca asegurar un campo de implementación de reformas y/o políticas públicas en el que se garantiza el ejercicio de los derechos humanos. El principio transversal de etnicidad que expresado con especificidad en uno de los componentes.

Conclusión 3

El PNUD ha mostrado una capacidad de respuesta adaptada a los cambios institucionales, prioridades programáticas y reasignaciones presupuestarias que se han sucedido durante la ejecución del Proyecto. La flexibilidad es un atributo reconocido por los actores sin la cual, no hubiera sido posible avanzar en un Proyecto de estas características.

Conclusión 4

La eficiencia del proyecto se aprecia satisfactoria cuando se evalúan algunos procesos y medianamente satisfactoria en otras ocasiones:

El Proyecto ha mostrado eficiencia satisfactoria en el uso adecuado y transparente de recursos financieros. Con eficiencia moderada se valora la alianza de PNUD con UNOPS

para la ejecución de las obras consignadas dentro del ámbito penitenciario. Demoras notorias en la implementación y costes de transacción muy elevados son elementos que impiden ponderar esta alianza desde el punto de vista de la eficiencia.

Se advierten niveles de sub-ejecución (en función del cronograma previsto) que podrían restar efectividad en el cumplimiento de los productos comprometidos. Sobre este particular se llama la atención para que la UCP pueda anticiparse a los riesgos si los hubiere.

Ha sido muy eficiente la movilización de recursos a ser programados. El MINGOB incrementó en un 400% el compromiso presupuestario establecido en el PRODOC y el PNUD también ha logrado su meta de movilización para este periodo. Adicionalmente el MINGOB ha logrado acuerdos con el Banco Mundial y el BID para disponer de crédito a ser aplicado en la implementación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por un valor total de ambos préstamos que superan los 45 millones de dólares.

Conclusión 5

La Unidad Coordinadora del Proyecto ha contribuido de manera objetiva a la eficiencia en la implementación, articulando y coordinando procesos administrativos, de gestión de conocimiento y colaboración en la toma de decisiones junto al Gerente del Proyecto. El personal que la compone se valora como de alta calidad técnica. Si bien las líneas de trabajo con perfil social en áreas como Administración de Justicia, IES, Pueblos Indígenas, Sistema Penitenciario, Descentralización, ha sido apoyadas y/o asesoradas por los especialistas de la UCP y/o especialistas sociales de PNUD, también por personal del MINGOB, no se identifican evidencias que justifiquen la sobre-representación de expertos en infraestructuras frente a la inexistencia de personal específico para los temas sociales priorizados a través de las reformas que impulsa el Proyecto.

Conclusión 6

Las prácticas de monitoreo han sido sistemáticas y adecuadas y se destaca la excelencia en la gestión de diferentes instrumentos de verificación de actividades y presupuesto. Sin embargo el control del gasto ha ocupado un papel esencial en las rutinas de monitoreo en detrimento de un seguimiento sistemático basado en resultados. Ello ha repercutido en la calidad de la información reportada. Se considera de gran potencialidad el aporte que puede hacer la actual experta en monitoreo de la UCP para la captura, descripción y sistematización de los resultados de desarrollo del Proyecto. La comunicación de los procesos emprendidos, de los hitos principales y de los resultados hasta ahora entregados, requiere la atención de la gerencia del Proyecto. Para este cometido el PNUD puede hacer un aporte relevante.

Conclusión 7

La eficacia del Proyecto es satisfactoria/altamente satisfactoria, lo que significa que los logros del Proyecto están siendo progresivos. 28 de los 35 productos que integran el Marco de Resultados están avanzando en sus metas hacia su consecución.

En general, las estrategias puestas en marcha por el Proyecto han mostrado una eficacia satisfactoria si bien han de sostenerse para poder validarse su efecto al término del Proyecto. La estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales, basada principalmente en la entrega de formación/capacitación en temas específicos, ya sean procedimentales, administrativos y de gestión para resultados, o bien temáticos en áreas de justicia, derechos humanos, liderazgo, género o comunicación social, por citar algunos, ha mostrado eficacia satisfactoria en componentes como justicia, sistema penitenciario, pueblos indígenas, en los que los procesos han sido más sostenidos y mejor articulados. Menos satisfactoria se ha mostrado esta estrategia en el resto de los componentes. Satisfactoria/altamente satisfactoria ha sido la eficacia de la estrategia de generación de conocimiento, fundamentalmente a través de estudios que han informado la viabilidad de las políticas, es el caso de los estudios producidos para el Sistema Penitenciario, particularmente para informar la política del MINGOB sobre los centros penitenciarios, nuevos o existentes; o la generación de diagnósticos y líneas de base del estado infraestructural y de operación de las Gobernaciones; la justicia de paz comunitaria o la situación e intereses de las mujeres indígenas. Una tercera estrategia ha sido la articulación de alianzas para la implementación, dentro y fuera del MINGOB, con actores nacionales y/o internacionales como BID, BM, UNOPS, FAO.

Conclusión 8

Los logros en cada uno de los componentes han mostrado un nivel de alcance distinto, lo que en principio se explica por las diferentes velocidades que cada proceso ha tomado, dados sus requerimientos políticos, institucionales, estratégicos y/o sociales. Los componentes sobre descentralización, medios de comunicación y academia de gobierno han visto limitado su alcance fundamentalmente debido a los cambios en las prioridades y liderazgo de parte del MINGOB. El apoyo a las gobernaciones ha mostrado una eficacia satisfactoria en lo relativo a los procesos de remodelación/rehabilitación de los edificios, habiendo sido considerados los factores socio-culturales e históricos como elementos definitorios de las soluciones infraestructurales. Los procesos de capacitación brindados en estos componentes, si bien han llegado a un número significativo de actores, han quedado relativamente aislados. El fortalecimiento de capacidades mediante la entrega de capacitaciones, siendo una estrategia transversal del Proyecto, requiere de una propuesta mejor articulada.

Conclusión 9

Los componentes sobre fortalecimiento institucional del MINGOB, sistema penitenciario, pueblos indígenas y administración de justicia han mostrado las estrategias de intervención más eficaces en un marco de respeto y garantías a los derechos humanos y es donde la acción colaborativa y de asesoría de PNUD ha sido más destacada.

Se aprecia una capacidad fortalecida del MINGOB para responder con mayor eficacia a los desafíos que enfrenta en la implementación de su Plan Estratégico Institucional. El proceso de planificación estratégica y de generación de nuevas estructuras e instrumentos de gestión llevado a cabo por el MINGOB, se considera singular y una buena práctica dadas las características organizacionales de este Ministerio.

Conclusión 10

El Proyecto ha facilitado de manera eficaz el diálogo del MINGOB en espacios multinivel y con diversidad de socios que apoyan la implementación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá. Coordinación, articulación, innovación, participación y reducción de inequidades y empoderamiento de las mujeres son elementos habilitantes de la eficacia de este componente. El Proyecto ha servido al MINGOB como instrumento catalizador de recursos financieros (préstamo de Banco Mundial, préstamos con BID para ejecución de eje económico).

El proceso actual en que se encuentra la implementación de la Ley 16, se presenta como el ámbito de mayor oportunidad para transformar, en el medio y largo plazo, la gestión social y cultural de los conflictos hacia a gestión de la convivencia democrática. La evaluación apela a reforzar el proceso iniciado identificando las estrategias y/o mediadas más adecuadas para fortalecer el rol de rectoría del MINGOB y evitar así que se desaprovechen las externalidades que el proceso ha generado en otros componentes.

Conclusión 11

Las debilidades de género referidas al diseño se han superado en parte durante la ejecución, identificándose espacios de oportunidad para generar aportes transformacionales respecto al género, tal es el caso del trabajo con las mujeres indígenas para la constitución del Comité de Mujeres Indígenas de Panamá. En otro nivel pero no menos importante, se reconoce la mirada de género en los instrumentos de diagnósticos, estudios, líneas de base, comunicacionales. El Proyecto que lidera la FAO sobre seguridad alimentaria también cuenta con un enfoque de empoderamiento de las mujeres productoras. Se considera que los resultados de desarrollo de género pueden constituir un eje estructurante del Proyecto de cara a reforzar alguno de los procesos, por ejemplo Sistema Penitenciario, Justicia comunitaria de Paz, IEI, Pueblos Indígenas.

Conclusión 12

La evaluación reconoce el compromiso y la voluntad política del MINGOB como un elemento central de las condiciones, oportunidades y ventajas de la implementación de este Proyecto. Esta voluntad, es la que constituye hoy en día el factor de sostenibilidad

más influyente. Hay desafíos y retos que remontar ante la llegada de un nuevo gobierno, pero en este momento de corte del Proyecto, la evaluación identifica buenas condiciones de sostenibilidad.

5.2. Recomendaciones

Recomendación 1:

Dirigida a PNUD y vinculada con conclusiones 2, 6, 7, 8, 9 y 10

A los efectos de reafirmar la pertinencia del Proyecto y de cara a la transición de Gobierno, se recomienda llevar a cabo una sistematización de resultados que ayude a reforzar el posicionamiento estratégico del Proyecto, entre otros, alineando la teoría del cambio del Proyecto a las políticas de estado vigentes (Acuerdos de la Concertación, Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030). El documento resultante constituirá, entre otros, un instrumento de diálogo político/programático del PNUD con las nuevas autoridades.

Recomendación 2:

Dirigida a PNUD/MINGOB y vinculada con conclusiones 2, 6, 7, 8, 9 y 10

Dando continuidad al presente proceso de evaluación intermedia en el que se han analizado los principales hitos logrados a la fecha, desarrollar una estrategia de *comunicación para resultados* que favorezca, entre otros, la apropiación de las partes interesadas. El PNUD desde su área de comunicación puede realizar contribuciones significativas.

Recomendación 3:

Dirigida a PNUD/UCP/MINGOB y vinculada con conclusiones 1,2 y 6

Ajustar de manera definitiva el marco de resultados del proyecto y sus elementos de medición, registrando en los documentos de monitoreo y reporte *ad-hoc*. Se recomienda realizar, bajo el liderazgo de la Oficina de Planificación y Cooperación Internacional del MINGOB, un análisis estratégico de los resultados para lo que se recomienda contar con la participación de los actores nacionales e internacionales que son parte interesada. En materia de género y en base a los resultados obtenidos, se recomienda elevar la clasificación del descriptor de género del Proyecto un nivel GEN 2.

Recomendación 4:

Dirigida a PNUD/UCP, MINGOB y vinculada con conclusiones 2 y 6

La evaluación recomienda potenciar, dado el momento en el que se encuentra el Proyecto, las tareas de monitoreo tomando las mismas como un sistema conectado a la planificación y a todo el proceso de generación de conocimiento que el Proyecto está

facilitando para, como se ha mencionado, construir una narrativa basada en resultados de desarrollo.

Recomendación 5:

Dirigida a PNUD/UCP, vinculada con conclusiones 4

En este momento, y de cara al cumplimiento de lo comprometido, se debe evitar trabajar en la maximización de los procesos de pre-inversión y de implementación toda vez que los estándares internacionales estén cumplidos. Si bien el reconocimiento de los valores patrimoniales, culturales, de interés, etc., agregan valor, suponen delegar a futuro responsabilidades que al día de hoy no están adecuadamente respondidas por parte del Gobierno. Esta evaluación llama a considerar por encima de los aspiracionales, la experiencia inmediata y la posibilidad de cambios a ser gestionados en el corto plazo.

Recomendación 6:

Dirigida a PNUD/UCP, MINGOB, vinculada con conclusiones 7,8,9,10 y 11

Todos los ámbitos de trabajo del Proyecto (componentes) son relevantes. Profundizar el trabajo de lo realizado e identificar nuevas oportunidades a partir de las intersectorialidades de género y derechos humanos, abundará en la calidad de las políticas/reformas en proceso de implementación. En este sentido acompañando lo infraestructural: se han de fortalecer las capacidades de la DGSP para asegurar la equidad en la gestión de los centros de las privadas de libertad; fortalecer al IEI en lo que refiere a los centros de custodia de mujeres jóvenes innovando en las estrategias de resocialización; continuar con el apoyo a las mujeres indígenas para fortalecer sus capacidades de negociación en la Mesa.

Recomendación 7:

Dirigida a PNUD/UCP, MINGOB, vinculada con conclusiones 9 y 10

La evaluación recomienda dar continuidad a la implementación de la Ley de Justicia Comunitaria de Paz ya que lo considera el proceso de mayor oportunidad en la medida que es aún muy incipiente. Si bien en el corto plazo el proyecto concentrará una buena parte de los esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades de mediadores-as, juezas, en la divulgación local de los contenidos y alcance de esta nueva ley y en el mejoramiento de las instalaciones de la casa de justicia comunitaria de paz, Esta implementación constituye un proceso genuino que admite estrategias de apoyo innovadores mirando a medio plazo. en cuanto a: el fortalecimiento del MINGOB en su capacidad de rector, el fortalecimiento de las capacidades de personal municipal y personal de las casas de justicia; puesta en marcha de modelos de integración de la sociedad civil; la instrumentación de dispositivos adecuados para la prevención, inter-operatividad de los sistemas de información, registros y perfil de género y etnia, reportes, promoción de intercambio de experiencias sobre modelos exitosos, sistematización los

sistemas de información y registro de casos, la inter-operatividad entre sistemas de información en un marco ampliado de la seguridad ciudadana, sistematización de los impactos que esta Ley tendrá en el cambio cultural hacia un modelo de convivencia local más pacífico; son campos extensos para la definición de asistencia técnica a la DRAC.

Recomendación 8:

Dirigida a MINGOB, vinculada con conclusiones 9 y 10

En aras de la gobernabilidad democrática en el medio y largo plazo la administración de las políticas/reformas o planes que emanen del MINGOB, la institucionalidad de género en el marco del MINGOB ha de ser reforzada a partir de la generación de capacidades en las estructuras más jerarquizadas de la institución. La Oficina de Planificación y Cooperación Internacional se considera *a priori* una estructura viable, si bien la idoneidad sobre la institucionalidad de género al interior del MINGOB constituye un ámbito de voluntad y decisiones que le corresponden estrictamente al MINGOB. Podría hacerse un análisis institucional en el marco del Proyecto para identificar la mejor propuesta orgánica de promoción de las políticas de género en el marco de actuación del MINGOB, conectada, como corresponde, a las instituciones nacionales que asumen la rectoría de las políticas públicas de fomento de la equidad y la igualdad de género.

Recomendación 9:

Dirigida a PNUD vinculada con conclusiones 1, 2,12.

De cara a la sostenibilidad potencial, se recomienda a la oficina País trabajar en la búsqueda activa de sinergias con otros proyectos y/o iniciativas que pudieran ampliar el curso de los beneficios del Proyecto hasta la fecha además de la eficacia en sus logros.

RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo 1: Términos de referencia de la evaluación (Sólo disponibles en PDF)**
- Anexo 2: Respuestas a Preguntas de la Matriz de Evaluación**
- Anexo 3: Avances registrados de las metas establecidas del Marco de Resultados**
- Anexo 4: Agenda y Personas entrevistadas**
- Anexo 5: Relación de la documentación consultada**
- Anexo 6: Ejemplo de instrumento de recolecta de información (entrevista)**

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

TÉRMINOS DE REFERENCIA

CLUSTER: Voz y Democracia

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA

Título del Proyecto: PRODOC PS 83709 / Output 92046 “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB”

Tipo de Contrato: Contrato Individual (IC) para realizar Evaluación de Medio Término del Proyecto

Supervisor Directo: Oficial de Programa de Voz y Democracia / Director de Proyecto en MINGOB / Administradora

Modalidad de Ejecución: Proyecto de Implementación Nacional (NIM)

Lugar: Provincia de Panamá y visitas a campo (Bocas del Toro, Los Santos o Coclé y Comarca Ngäbe-Buglé)

Fecha de Inicio Estimada: Agosto, 2018

Duración: 60 días

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, en seguimiento al Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, ha establecido entre sus prioridades, continuar el proceso de reformas de segunda generación en materia de gobernabilidad democrática y Estado de derecho, centrando su atención en poblaciones de alta prioridad. El impulso de las transformaciones políticas y sociales se realizará desde un enfoque de gestión basada en resultados y un modelo de gestión pública centrado en la información de calidad para el diseño, implementación y seguimiento de las metas trazadas.

El Programa acompaña y asiste técnica y administrativamente al Ministerio de Gobierno con miras al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho. El acompañamiento y asistencia se realiza a través de once componentes articulados estratégicamente, que apuntan a la creación de capacidades en la administración pública, las reformas estructurales de las instituciones político-administrativas del Estado panameño y la defensa y promoción de los derechos humanos de la población panameña, especialmente de los grupos de alta prioridad.

Los Productos Esperados del Proyecto, apuntan a las siguientes esferas de actuación del Ministerio de Gobierno de Panamá, como son los siguientes:

- I. Reforma Judicial
- II. Descentralización
- III. Sala de Situación y Gobernaciones
- IV. Academia de Gobierno
- V. Poblaciones Indígenas
- VI. Dirección de Derechos Humanos
- VII. Planificación Estratégica, Fortalecimiento Institucional y Sistema de Gobierno
- VIII. Sistema Penitenciario
- IX. Instituto de Estudios Interdisciplinarios
- X. Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)
- XI. Medios de Comunicación Social

Tabla 1: Información del proyecto

Título del Proyecto	"Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB" - PS 83709 / Output 92046
Objeto del proyecto	Arreglos de Gestión: Proyecto de Implementación Nacional (NIM) Asistir técnica y administrativamente al Ministerio de Gobierno en sus tareas de fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, consignadas en el Plan Estratégico de Gobierno.
Efecto/s del MANUD¹: 2016-2020	Área de Cooperación 2: Gobernanza, Diálogo y Participación Social

¹ Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá 2016-2020

Efecto 2.1: Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.

Efecto / Indicador del Programa de País PNUD-Panamá 2016-2020:

Efecto 2.1: Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.

Indicador: Número de instituciones gubernamentales con mecanismos de gobernanza efectivos que incluyen la coordinación intersectorial, la participación social y la rendición de cuentas.

Línea base en 2016: 5 - Meta al 2020: 8

Fecha de aprobación inicial:

Mayo de 2015 por un monto de \$ 65,402,369.81 dólares

Fecha de finalización:

31 diciembre de 2019

Fecha de Revisión Sustantiva RS1:

La Junta del Proyecto realizada el 17 de mayo de 2016, acordó la elaboración de la primera Revisión Sustantiva al Documento de Proyecto (PRODOC), con dos objetivos:

1. Modificar los recursos asignados al proyecto que en su totalidad ascienden a la suma de B/.36,741,871.87, de los cuales B/.35,744,837.37 corresponden a fondos de Gobierno (30071), y B/.997,034.50 a costos compartidos del programa (11888).
2. Realizar ajustes en componentes y productos del Proyecto, suprimiendo algunos que no serán ejecutados debido a reprogramación e incorporando otros, de conformidad con las prioridades del Ministerio de Gobierno, en seguimiento del Plan de Gobierno, y el Plan Estratégico del MINGOB, en el desarrollo del proceso de reformas de segunda generación en materia de gobernabilidad democrática y Estado de Derecho, centrando su atención en poblaciones de alta prioridad. Lo anterior se da en el marco de los objetivos generales del Proyecto.

Mediante dicha revisión, se realizaron modificaciones en el Marco de Resultados y el Plan Pluri Anual del proyecto.

Fecha de finalización de RS 1:

31 diciembre de 2019

Costos, financiamiento y acuerdos de Cooperación actuales del proyecto:

Entidad	Recursos Programables	Costos de Gestión (4.5%)	Total
Gobierno (30071)	\$34,205,586.00	\$1,539,251.37	\$35,744,837.37
Otros			
Costos Compartidos del Programa (11888)	\$ 954,100.00	\$ 42,934.50	\$ 997,034.50
Total	\$35,159,686.00	\$1,582,185.87	\$36,741,871.87

El documento de proyecto prevé la realización de una Evaluación de Medio Término que permita determinar los avances alcanzados hacia el logro de los objetivos del proyecto, analizar las lecciones aprendidas y reorientar las acciones hacia el logro de los resultados esperados.

II. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

La evaluación de medio término del proyecto PS 92046 “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB”, se diseñó con los siguientes propósitos: (i) permitir al Ministerio de Gobierno y al PNUD que cumplan los objetivos de rendición de cuentas; (ii) capturar las buenas prácticas y lecciones aprendidas; (iii) valorar el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia; (iv) evaluar la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; (v) analizar 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.

La evaluación analizará los resultados hasta la fecha (directos e indirectos, intencionados o no) de su implementación, así como la probabilidad de que el proyecto alcance sus objetivos finales sobre la base del diseño actual, la estructura de recursos humanos, la estrategia implementada, etc. Se espera que la evaluación siga un enfoque prospectivo y brinde recomendaciones útiles y viables para aumentar la probabilidad de éxito para el final del proyecto. En consonancia con la práctica estándar de evaluación, el alcance del ejercicio va más allá de evaluar si el PNUD está "haciendo lo correcto" en la ejecución y gestión del programa, sino en una valoración más amplia de que si la estrategia, --basada en la evidencia disponible, tal como se implementó y en comparación con enfoques similares implementados por otros -- es probable que sea el "enfoque correcto" para lograr los resultados de mayor nivel acordados al inicio del proyecto.

Los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones generadas por la evaluación serán utilizados por el PNUD y el Ministerio de Gobierno para mejorar este y futuros proyectos y programas e identificar estrategias que contribuyan al logro del principal objetivo del proyecto. La evaluación se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto, entregando evidencias e información objetiva para permitir a los gestores, la toma 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.

Esta evaluación debe cumplir con los estándares de calidad establecidos en la “Política de evaluación del PNUD”² ; i) independiente, ii) intencionada, iii) transparente, iv) ética, v) imparcial, vi) de alta calidad, vii) oportuna, y viii) útil.

III. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

El alcance de la Evaluación de medio término del proyecto de “**Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB**”, es a nivel nacional y se circunscribe al período comprendido entre junio de 2015 a la fecha. La misma se realiza basándose en los datos disponibles en el momento de la evaluación de medio término, con los actores clave.

El objetivo general es evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados esperados en el documento de proyecto, la Revisión Sustantiva 1 y , en su caso, la Revisión Sustantiva 2; evaluar cómo se están logrando los resultados y la eficiencia con la que se obtienen, de manera que permita analizar y evidenciar las primeras señales de éxito, así como las lecciones aprendidas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y hacia la obtención de los resultados esperados.

La evaluación deberá aplicar los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo.

- **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.
- **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.
- **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.
- **Sostenibilidad:** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

El impacto como criterio de evaluación no se utilizará en esta evaluación. Los resultados del impacto - cambios en las vidas de las personas y las condiciones de desarrollo a nivel mundial, regional y nacional- se consideran fuera del alcance de esta evaluación.

Cada criterio de evaluación utilizado deberá implementar un sistema de valoración con rangos asignados.

Para valorar pertinencia:

- Pertinente (P)
- No pertinente (NP)

² <http://web.undp.org/evaluation/guidance.shtml>

Para valorar eficacia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

Para valorar eficiencia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

Para valorar sostenibilidad:

- Probable (P): Riesgos insignificantes para la sostenibilidad
- Moderadamente probable (MP): riesgos moderados
- Moderadamente improbable (MI): riesgos significativos
- Improbable (I): riesgos graves

Las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación de Medio Término del proyecto, serán consideradas para la planificación y ejecución de las actividades restantes del proyecto hasta su finalización, y su estrategia de salida.

IV. 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 pueden mejorar el enfoque de la evaluación, al hacer explícitos los aspectos de la iniciativa que deben ser considerados cuando se juzgue su desempeño. A continuación, se sugieren algunas preguntas de acuerdo con el diseño del mismo y a los diferentes criterios de evaluación:

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 (teoría del cambio). ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas de otros proyectos relevantes y/o semejantes?

- Analizar si el proyecto contribuye a las prioridades del país. Comprobar la apropiación nacional del proyecto. ¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del país?
- Analizar la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño de la propuesta (Prodoc).
- Analizar los procesos de toma de decisiones. ¿Se tuvo en cuenta durante el proceso 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 quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?
- Si existen áreas importantes que requieren atención, ¿qué acciones se recomiendan implementar para sus mejoras?

Preguntas sugeridas en cuanto a los criterios de evaluación:

A. Pertinencia:

- ¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales?
- ¿Contempla el proyecto la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades?
- ¿La forma en que opera el Proyecto es aceptable y factible dentro del contexto local?
- Participación y procesos impulsados por el país: ¿las contrapartes del gobierno nacional apoyan los objetivos del proyecto?
- ¿En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de objetivos del proyecto?
- ¿Es la comunicación regular y efectiva? ¿Hay contrapartes claves dejadas fuera de estas comunicaciones? ¿Existen mecanismos de retroalimentación? ¿Esta comunicación con las contrapartes contribuye al conocimiento de los resultados del proyecto y de sus actividades y la inversión en la sostenibilidad de los resultados 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? ¿el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada para dar a conocer el proyecto y los avances del mismo?

B. Eficacia:

- ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto?
- En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados, ¿tienen los indicadores un enfoque SMART? ¿Son las metas a mitad de periodo y al final del proyecto alcanzables? ¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto? ¿Qué sugerencias de enmiendas específicas / revisiones de metas e indicadores se recomendarían?
- ¿Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género?
- 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, semestral y anualmente?

- ¿Cómo las lecciones, derivadas del proceso de manejo adaptativo, han sido documentadas, compartidas con actores clave, e internalizadas por los socios y el público en general?

C. Eficiencia:

- ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados?
- ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
- ¿La unidad coordinadora 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?
- ¿Ha sido útil el marco de resultados / marco lógico del proyecto como herramienta de gestión, así como cualquier cambio producido desde el inicio del proyecto?
- ¿Qué retrasos se observaron en el inicio y la implementación del proyecto? ¿Cuáles fueron las causas, y responder si han sido resueltas?
- ¿Los planes de trabajo tienen un enfoque basado en resultados? De no ser así, ¿cómo se podría reorientar la planificación para enfocarse en resultados?
- ¿El proyecto cuenta con un apropiado control financiero? ¿El proyecto incluye métodos de reporte y planificación de los gastos que permitan la toma de decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y el flujo financiero oportuno?
- ¿Al analizar las herramientas de seguimiento, se confirma que están usadas adecuadamente? ¿Ofrecen la información necesaria? ¿Involucran a socios clave? ¿Están alineadas con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? ¿Usan la información existente? ¿Son eficientes? ¿Son rentables? ¿Se requieren herramientas adicionales? ¿Cómo pueden hacerse más participativas e inclusivas?

D. Sostenibilidad:

- ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados a futuro?
- ¿El Proyecto provee información básica a las instituciones sectoriales y municipales para la planificación de sus territorios?
- ¿Se han identificado estrategias que pueden ser exportadas a través de Cooperación Sur-Sur? ¿Se han establecido mecanismos de Cooperación Sur- Sur?
- ¿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?
- ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?
- ¿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 y otras contrapartes clave interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto y mantener los beneficios en el tiempo? ¿Las diversas contrapartes clave interesadas ven como interés propio que los beneficios del proyecto continúen fluyendo? ¿Hay suficiente sensibilización pública / de las contrapartes que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto? Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma

continúa/ transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

- Considerando los riesgos institucionales y de gobernanza para la sostenibilidad del proyecto, ¿los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto?

V. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Los datos aportados por la evaluación de medio término deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El/la evaluador/a examinará todas las fuentes de información relevantes, incluidos los documentos elaborados durante la fase de diseño (e.j. documento de proyecto (Prodoc), planes de trabajo anuales (POA), informes semestrales y anuales, revisiones del presupuesto del proyecto, informes de lecciones aprendidas, revisiones sustantivas, documentos legales y de estrategia nacional y cualquier otro material que el/la evaluador/a considere útil para este examen basado en datos objetivos).

Se espera que siga una metodología colaborativa y participativa³ que garantice una estrecha relación con el equipo de proyecto, el Ministerio de Gobierno, y las partes interesadas.

El/la evaluador/a elaborará los instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la Evaluación, asegurando que cumplan con estándares de calidad en el diseño y metodología, al igual que en los métodos de recolección de datos. Se recomienda el uso de métodos mixtos, tanto cualitativos como cuantitativos, tales como:

1. Revisión de marco de resultados, componentes
2. Análisis de datos (matriz de indicadores)
3. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave
4. Grupos focales y visitas de campo.

El análisis correspondiente debe describirse de manera completa y abordar los aspectos clave de la evaluación. A su vez, se debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar la validación de las conclusiones (por ejemplo, a través de la triangulación de fuentes) y deben basarse en evidencia fundamentada.

Cabe resaltar que se requiere del conocimiento del enfoque de género y derechos humanos para el análisis de todos los productos contemplados en el documento de proyecto. Este Proyecto tiene un indicador de género (GEN 1) y requiere de ser revisado en función del avance de productos. Vale indicar que en el marco del proyecto MINGOB, son varios los componentes que inciden en el tema de género, y dentro de los cuales se han empezado a realizar algunos esfuerzos para que se pueda dar la transversalización y empoderamiento de las mujeres. Tal es el caso del componente de Academia de Gobierno, en el cual se han dado capacitaciones para los Gobernadores, así como a funcionarios de alto nivel, a través de actividades de sensibilización en el tema; y en el componente de Poblaciones Indígenas en donde se busca empoderar a las mujeres en la elaboración de los planes de priorización del Plan Integral de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PDIPI); así como el involucramiento de las mujeres, con relación a los estudios y diseño conceptual de la ciudad de Buäbtí, capital de la Comarca Ngäbe Buglé, en donde se tomó en cuenta el género, y las necesidades de mujeres

³ 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.

y madres indígenas, para el diseño de la misma, teniendo en consideración sus costumbres y tradiciones. En relación al sistema penitenciario, se ha incluido en la rehabilitación y construcción de nuevos centros aquéllos que albergan a mujeres (CEFERE – Centro Femenino de Rehabilitación) y se ha tomado especialmente en cuenta su opinión a la hora de desarrollar los estudios de factibilidad para incluir el abordaje de sus necesidades de acuerdo a lo establecido por las Reglas de Bangkok. Con base en el componente de medios de comunicación social, se ha puesto en marcha el Diplomado en Periodismo, Responsabilidad Social y Género, de 120 horas, para la formación de periodistas con enfoque de género con el objetivo de lograr cambios en la agenda y tratamiento informativo de los medios de comunicación superando prejuicios y estereotipos.

VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN (ENTREGABLES)

La evaluación de medio término del proyecto requiere de los siguientes productos, según el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Pág. 195⁴:

Productos	Fecha de entrega	Porcentaje a pagar
Primer producto: Informe inicial de la Evaluación (Plan de Trabajo) El/la evaluador/a deberá preparar un informe inicial antes de lanzarse de lleno al ejercicio de recolección de datos. Ese informe debería detallar la comprensión del evaluador/a sobre lo que va a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio: los métodos propuestos; las fuentes de información propuestas, y los procedimientos de recolección. Este informe incluirá los Instrumentos preliminar a utilizar para entrevistas y sesiones de trabajo y un resumen de la documentación remitida por el Proyecto.	10 días a partir de la firma del contrato	0%
Segundo producto: Borrador de Informe de Evaluación de Medio Término Entrega del Borrador de informe de evaluación de medio término y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados al equipo de proyecto. El Comité de Referencia y las partes interesadas deben examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios. Nota: Al finalizar la misión de campo se requiere una presentación de los primeros hallazgos ante el Comité de Referencia	45 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 Comité de Referencia (documento + PPT) ⁵ . El informe final deberá contener una	70 días a partir de la firma del contrato	50%

⁴ http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774

⁵ La presentación final, en power point, de la Evaluación puede ser vía Skype.

descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen. El documento deberá contener recomendaciones de acción y cumplir con el contenido mínimo solicitado. Notas: • Cuando se presente el informe final de evaluación, también se requiere que el/la evaluador/a proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación. • El informe final debe presentarse en idioma español • Las fechas de finalización de las actividades podrán ser ajustadas en función de la fecha de la firma del contrato. • El/la evaluador/a entregará en formato digital los resultados de las entrevistas y sesiones de trabajo realizadas con los distintos actores en el marco de la presente contratación.		
Total		100%

CONTENIDO DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

Informe inicial de la Evaluación

La estructura del Informe Inicial de la evaluación es la siguiente:

Propósito y alcance de la evaluación— Una enunciación clara de los objetivos de la evaluación y los principales aspectos o elementos de la iniciativa que deben examinar.

Criterios y preguntas a las que debe responder la evaluación— Los criterios y las preguntas que usará la evaluación para evaluar el desempeño y su lógica.

Metodología de la evaluación—Una descripción de los métodos de recopilación de datos y las fuentes de información que serán utilizados, lo que incluye la razón de su selección (como van a ayudar en la evaluación) y sus limitaciones; las herramientas, los instrumentos y protocolos de recolección de datos, y un intercambio sobre su fiabilidad y validez para la evaluación;

Matriz de evaluación— Identifica las preguntas clave para la evaluación y cómo se obtendrán las respuestas con los métodos seleccionados.

Calendario de etapas clave— Agenda preliminar de misión en Panamá, entregables.

Requisitos de recursos detallados vinculados a las actividades de evaluación y los entregables pormenorizados en el plan de trabajo.

Borrador de Informe de Evaluación de Medio Término

El borrador de informe de evaluación de medio término debería ser completo y estar organizado con lógica, de acuerdo con lo esperado. El lenguaje debe ser claro y comprensible

para el público. Debe incluir de manera gradual la información prevista para el documento de Informe Final de la Evaluación, con el siguiente contenido mínimo:

1. Título y páginas introductorias
2. Índice de contenido
3. Lista acrónimos y abreviaturas
4. Resumen Ejecutivo
5. Introducción
6. Descripción de la intervención
7. Alcance y objetivos de la evaluación
8. Enfoque de la evaluación y métodos
9. Consideraciones Éticas
10. Análisis de datos
11. Hallazgos y conclusiones
12. Recomendaciones
13. Lecciones Aprendidas
14. Anexos al informe.

Para mayores detalles de la estructura del Informe de Evaluación, remitirse al **Anexo 4** de estos Términos de Referencia o a la página 204 del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación del PNUD 2009.

VII. ACUERDOS INSTITUCIONALES

El Oficial Nacional de Programa de la Oficina del PNUD en Panamá, el Gerente del Proyecto y la Unidad Coordinadora del Proyecto, supervisarán directamente el trabajo del evaluador/a.

El PNUD realizará la supervisión de la evaluación en su calidad de entidad contratante. El Oficial Nacional de Programa tendrá cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones a los informes, en conjunto con el Gerente del Proyecto. Los pagos serán realizados dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto.

Para la planificación, seguimiento y ejecución de esta consultoría se conformará un Comité de Referencia constituido por el Gerente del Proyecto quien es el Director de Planificación y Cooperación Internacional del MINGOB, la Administradora del Proyecto, los Directores del MINGOB que se designen, la Oficial Nacional de Programa de la cartera de Voz y Democracia del PNUD, la Especialista de Planificación y seguimiento del Proyecto y de PNUD.

Las funciones de este Comité de Referencia de la Evaluación son las siguientes:

1. Proveer la planificación, la gestión y la coordinación logística para el desarrollo de la evaluación de medio término del proyecto.
2. Facilitar y coordinar la agenda las entrevistas y proveer la información relevante al evaluador/a.
3. Recibir del evaluador/a los informes de la consultoría, comentarlos, darlos a conocer a la Gerencia y posteriormente a las partes interesadas.

4. Aglutinar las sugerencias y comentarios de los reportes producidos por el evaluador/a, atendiendo a cualquier discrepancia entre las partes que presentan comentarios y entregarlos al evaluador/a independiente.
5. Dar a conocer a las partes interesadas el Informe Final de la Evaluación de Medio Término del Proyecto.
6. Dar a conocer a la Gerencia las recomendaciones de la evaluación de medio término del proyecto para dar respuestas a cada una de ellas y hacer seguimiento al plan de acción.

VIII. PERFIL DEL/LA EVALUADOR/A Y COMPETENCIAS

El/la evaluador/a independiente que llevará a cabo la evaluación deberá contar con el antecedente de no haber participado en la preparación del proyecto, su formulación y/o implementación (incluyendo la redacción del documento de proyecto) y no deberá tener un conflicto de interés con las actividades conexas del proyecto ni con ninguno de sus socios estratégicos.

La selección del/la evaluador/a estará orientada a maximizar cualidades generales en las siguientes áreas:

Formación Académica:

Formación académica en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas al enfoque del proyecto.

Maestría o Post grado en áreas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos

Experiencia General:

Al menos 5 años de experiencia en el manejo de herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos.

Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Experiencia específica:

Al menos 3 experiencias comprobadas de realización de Evaluaciones de Proyectos similares, incluyendo el análisis de la perspectiva de género en proyectos de desarrollo.

Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá.

Experiencia en procesos participativos con distintas audiencias.

Habilidades Generales:

Dominio del idioma español.

Habilidades de comunicación.

Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos.

Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos.

Disponibilidad para viajar al interior del país

Manejo de sistemas informáticos para la realización de la evaluación.

IX. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere del/la evaluador/a que sus labores 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 7** de estos términos de referencia.

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 Unidas⁶ y otras convenciones de derechos humanos.

El evaluador/a deberá respetar la dignidad y diversidad de los participantes en la evaluación cuando planifiquen, lleven a cabo e informen sobre la evaluación, usando instrumentos de evaluación apropiados para el entorno cultural en el que tiene lugar. 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.

Todos los evaluadores contratados por unidades de programa del PNUD deberán manifestar su acuerdo y firmar el Código de conducta de Evaluadores en el Sistema de Naciones Unidas⁷. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG⁸.

X. PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Esta sección contempla cada una de las actividades que son responsabilidad del evaluador/a y por las que deberán rendir cuentas, así como los miembros del Comité de Referencia de la Evaluación.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Revisión por parte del/la evaluador/a de toda la información proporcionada por el proyecto para la elaboración del Informe Inicial de la evaluación	10 días
Reunión informativa entre el Evaluador/a y el Comité de Referencia	1 hora
Entrega y presentación del Informe Inicial de la Evaluación, por el/la evaluador/a (entrega el diseño y los métodos de evaluación)	1 hora

⁶ Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

⁷ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100.

⁸ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Misión en campo en la provincia de Panamá (entrevistas, cuestionarios, reuniones)	5 días
Misión en campo en provincias, comarcas indígenas (visitas de campo, entrevistas) <u>Nota:</u> antes de finalizar la misión en Panamá, el evaluador/a presenta los hallazgos preliminares al Comité de Referencia y partes interesadas	10 días
Entrega del Borrador de Informe de Evaluación de Medio Término	10 días
Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por el Comité de Referencia y las partes Interesadas	15 días
Preparación y entrega y presentación ⁹ del Informe final de la Evaluación de Medio Término, tomando en consideración los comentarios	10 días

⁹ La presentación del informe final de la evaluación puede ser vía Skype

**ANEXOS DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE EVALUACION DE MEDIO TÉRMINO DE
PS 83709 “APOYO AL PROGRAMA DE REFORMAS DE MINGOB”**

ANEXO 1: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL/LA EVALUADOR/A

Los criterios de selección del evaluador/a son los siguientes:

Formación Académica	Formación académica en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas al enfoque del proyecto. (20 puntos) Maestría o Post grado en áreas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos. (20 puntos)	40
Experiencia General	Al menos 5 años de experiencia en el manejo de herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos. (20 puntos) Experiencia de trabajo con Agencias de cooperación internacional, preferiblemente Agencias del Sistema de Naciones Unidas.	20
Experiencia Específica	Al menos 3 experiencias comprobadas de realización de Evaluaciones de Proyectos similares, incluyendo el análisis de la perspectiva de género en proyectos de desarrollo. Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá. Experiencia en procesos participativos con distintas audiencias.	30
Habilidades Generales	Dominio del idioma español Habilidades de comunicación. Capacidad para coordinar, liderar y manejar grupos. Habilidad para trabajar bajo presión y cumplir con plazos cortos. Disponibilidad para viajar al interior del país Manejo de sistemas informáticos para la realización de la evaluación.	10
Puntaje Total		100 puntos

ANEXO 2: LISTADO DE DOCUMENTOS MINIMOS A CONSULTAR

1. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2015-2019
2. Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá (MANUD 2016-2020)
3. Documento de Programa de País PNUD-Panamá (CPD 2016-2020)
4. Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Gobierno 2014-2019
5. Documento de proyecto (PRODOC) PS 83709 “Apoyo al Programa de Reformas del MINGOB”
6. Revisión Sustantiva 001/2016 del Proyecto y, en su caso, Revisión Sustantiva 002/2018
7. Diagnóstico Social y Ambiental (SESP)
8. Matriz de riesgos del PS 92046
9. Informe de control de calidad de la etapa de implementación y seguimiento (2016)
10. Planes Operativos Anuales y planes de adquisiciones de los años 2016-2017-2018
11. Reportes de progreso semestrales y anuales del proyecto 2016-2017-2018
12. Informes anuales de auditoría financiera
13. Carpeta de productos entregados por el proyecto a la fecha
14. Presentación de Resultados del Proyecto en Power Point
15. Difusión de resultados en los medios de comunicación y redes sociales
16. Minutas de Juntas de Proyecto realizadas 2016-2017-2018
17. Listado de contactos del personal del proyecto, del Ministerio de Gobierno y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
18. Listado de contactos de actores clave y las partes interesadas.

ANEXO 3: LISTADO PRELIMINAR DE ACTORES CLAVE DEL PROYECTO

- A. Oficina del PNUD en Panamá
 - Representante Residente del PNUD Panamá y Representante Residente Adjunto
 - Oficial de Programa de Voz y Democracia
 - Especialista de Planificación, Monitoreo y Evaluación
 - Especialista de Género
 - Asesor de Comunicaciones
 - Unidad de Adquisiciones
- B. Ministerio de Gobierno
 - Despacho Superior (tentativo)
 - Oficina de Planificación
 - Dirección de Política Indígena y Gobernanza
 - Dirección de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
 - Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos
 - Dirección General del Sistema Penitenciario
 - Instituto de Estudios Interdisciplinarios
 - Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria
 - Oficina de Medios de Comunicación Social
 - Dirección de Infraestructura y Mantenimiento
- C. Otros actores clave
 - Equipo de la Unidad Coordinadora del Proyecto
 - Ministerio de Relaciones Exteriores
 - Agencias del SNU: UNOPS y FAO

Asimismo está previsto que el/la consultor/a realice misiones a campo en la provincia de Panamá y en el interior del país (Bocas del Toro, Los Santos o Coclé, Comarca Ngäbe-Buglé) por un periodo no mayor a 15 días de trabajo, 5 días en la provincia de Panamá y 10 días en las demás provincias, para lo cual contará con el apoyo de la Unidad Coordinadora del Proyecto y del Ministerio de Gobierno.

En la provincia de Panamá:

1. Gobernación de Panamá
2. Centro de custodia y cumplimiento de Pacora
3. Centros Penitenciarios
4. Programa Mi Voz para Tus Ojos, CEFERE

En la provincia de Bocas del Toro:

1. Gobernación y Centro Penitenciario

En la provincia de Los Santos / Coclé (1 a su elección):

1. Gobernación

En la Comarca Ngäbe-Buglé se establecerán reuniones con los socios estratégicos y beneficiarios de la Ciudad Comarcal de Buäbtí, en Llano Tugrí, Capital de la Comarca Ngäbe-Buglé y de la construcción de la Gobernación, Congreso General y Sede para Autoridades Tradicionales en Buäbtí.

ANEXO 4: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL INFORME DE EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Título y páginas introductorias— Debería proporcionar la siguiente información básica:

- Nombre de la Evaluación
- Período en el que se ha realizado la evaluación y fecha del informe
- País de la intervención evaluada
- Nombre del Evaluador/a
- Nombre de la organización que encarga la evaluación
- Agradecimientos

Índice de contenidos— Siempre debería incluir los cuadros, gráficos, tablas y anexos con las páginas de referencia.

Lista de acrónimos y abreviaturas

Resumen ejecutivo— Una sección independiente de dos a tres páginas que podría:

- Describir brevemente la intervención evaluada (el programa, política(s) u otra intervención).
- Explicar el propósito y objetivos de la evaluación, incluida la audiencia del ejercicio y la utilización prevista.
- Describir aspectos clave del enfoque y métodos de la evaluación.
- Resumir los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Introducción— Debería:

- Explicar por qué se realiza la evaluación (el propósito), por qué la intervención es evaluada en ese momento preciso y por qué plantean esas preguntas concretas.
- Identificar la audiencia principal o los usuarios de la evaluación, lo que querían aprender de la evaluación y por qué, y cómo se espera que utilicen los resultados de la evaluación.
- Identificar la intervención de la evaluación
- Familiarizar al lector con la estructura y contenidos del informe, e informar de cómo la información que contiene el informe logrará el propósito de la evaluación y satisfará las necesidades de información de los usuarios a los que está destinado.

Descripción de la intervención— Suministra la base para que los usuarios del informe entiendan la lógica y valoren los méritos de la metodología de evaluación, además de que comprendan la aplicabilidad de sus resultados. La descripción necesita proporcionar suficientes detalles para que el usuario del informe encuentre significado a la evaluación. La descripción debería:

- Describir lo que se ha evaluado, quien busca beneficiarse, y el problema o tema que trata de abordar.
- Explicar los mapas de resultados, o el marco de resultados, o las estrategias de implementación, y los supuestos clave subyacente a la estrategia.
- Vincular la intervención con la nueva Agenda 2030, las prioridades nacionales, las prioridades del MANUD, marcos de financiación plurianuales corporativos u objetivos de planes estratégicos, o con otros planes y objetivos específicos de un programa o país.
- Identificar la fase de implementación de la intervención y cualquier cambio significativo (p.ej. planes, estrategias, marcos lógicos) que se haya producido con el tiempo, y explicar las implicaciones de esos cambios para la evaluación.
- Identificar y describir a los asociados clave involucrados en la implementación y sus funciones.

- Describir la escala de la intervención, como el número de componentes (p.ej. fases de un proyecto, y el tamaño de la población a la que está destinado cada componente).
- Indicar la totalidad de recursos, incluidos los recursos humanos y presupuestarios.
- Describir el contexto de los factores sociales, políticos, económicos e institucionales, y el paisaje geográfico dentro del cual opera la intervención, y explicar los efectos (retos y oportunidades) que esos factores representan para su implementación y para los efectos.
- Apuntar las debilidades de diseño (p. ej. la lógica de la intervención) u otras restricciones de implementación (p.ej. la limitación de recursos).

Alcance y objetivos de la evaluación— El informe debería proporcionar una explicación clara del alcance de la evaluación, sus objetivos primarios y las principales preguntas.

- Alcance de la evaluación— El informe debería definir los parámetros de la evaluación, por ejemplo, el periodo de tiempo, los segmentos de población destinatarios y el área geográfica incluidos en ella, y qué componentes, productos o efectos fueron o no fueron evaluados.
- Objetivos de la evaluación— El informe debería explicar en detalle los tipos de decisiones que los usuarios de la evaluación harán, los temas que necesitarán considerar para tomar esas decisiones y lo que la evaluación necesitará hacer para contribuir a esas decisiones.
- Criterios de la evaluación: El informe debería definir los criterios de la evaluación o los estándares de desempeño usados. Además, debería explicar las razones de haber seleccionado esos criterios en particular en la evaluación.
- Preguntas de la evaluación —Las preguntas de la evaluación definen la información que el ejercicio generará. El informe debería detallar las principales preguntas que ha formulado la evaluación y explicar cómo las respuestas a esas preguntas cubren las necesidades de información de los usuarios.

Enfoque de la evaluación y métodos¹⁰— El informe de evaluación debería describir con detalle los enfoques metodológicos seleccionados, los métodos y el análisis; las razones de su selección y cómo, con las limitaciones de tiempo y dinero existentes, los enfoques y métodos empleados brindaron los datos que ayudaron a responder a las preguntas de la evaluación y a lograr los propósitos del ejercicio. La descripción debería ayudar a los usuarios del informe a juzgar los méritos de los métodos usados en la evaluación y la credibilidad de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. La descripción sobre metodología debería incluir el debate de cada uno de los siguientes elementos:

- Fuentes de información — Las fuentes de información (documentos examinados y partes interesadas), las razones de su selección y cómo la información obtenida respondió a las preguntas de la evaluación.
- Muestra y marco de muestra.— Si se ha usado una muestra: su tamaño y sus características; los criterios de selección de la muestra (p.ej. mujeres solteras, menores de 45 años); el proceso para seleccionar la muestra (p.ej. al azar, intencionada); cómo fueron asignados los grupos de comparación y tratamiento; y en qué medida la muestra es representativa de toda la población a la que está dirigida la intervención, lo que incluye el debate de las limitaciones de la muestra para generalizar los resultados.
- Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos— Los métodos o procedimientos usados para recabar los datos, incluidos los debates sobre instrumentos para llevar a cabo esta tarea (p.ej. protocolos de entrevistas), su idoneidad respecto a las fuentes de información, y las evidencias de su fiabilidad y validez.

¹⁰ Todos los aspectos de la metodología descrita necesitan ser tratados por completo en el informe. Parte de las informaciones técnicas más detalladas pueden aparecer en anexos al informe. Ver capítulo 8 para más orientación en la metodología.

- Estándares de desempeño¹¹ — El estándar o medida que será usada para evaluar el desempeño en relación con las preguntas de la evaluación (p.ej. indicadores regionales o nacionales, escalas de clasificación).
- Participación de las partes interesadas — La participación de los interesados directos en la evaluación y cómo el nivel de implicación ha contribuido a la credibilidad de la evaluación y sus resultados.

Consideraciones éticas— Las medidas adoptadas para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes (ver UNEG “Ethical Guidelines for Evaluators” para más información).

- Información sobre antecedentes de los evaluadores—La composición del equipo de evaluación, los currículos y aptitudes de sus miembros, y la idoneidad de sus aptitudes técnicas para la evaluación, el equilibrio de género y la representación geográfica.
- Principales limitaciones de la metodología— Se deberían exponer las principales limitaciones metodológicas y discutir las abiertamente con sus implicaciones para la evaluación, así como los pasos dados para paliar esas limitaciones.

Análisis de datos— El informe debería describir los procedimientos usados para analizar los datos recabados a fin de responder a las preguntas de la evaluación. Debería exponer con detalle los diferentes pasos y etapas del análisis que se han dado, incluyendo los pasos para confirmar la exactitud de las informaciones y los resultados. El informe también presentará la idoneidad de los análisis a las preguntas de la evaluación. Las debilidades potenciales en el análisis de datos y las brechas o imitaciones de los datos también deberían ser expuestas, incluyendo su posible influencia en la manera en que han sido interpretados y se han sacado conclusiones de ellos.

Hallazgos y conclusiones— El informe debería presentar los hallazgos de la evaluación basados en el análisis y las conclusiones extraídas de esos hallazgos.

- Hallazgos—Deberían ser presentados como una declaración de hechos que están basados en el análisis de los datos, y estar estructurados en torno a las preguntas de la evaluación de manera que los usuarios del informe puedan relacionar rápidamente lo que se preguntó con lo que se ha encontrado. Se deberían explicar las discrepancias entre los resultados planeados y los reales, así como los factores que han afectado el logro de los resultados buscados. Igualmente, debería hablar de los supuestos y riesgos en el diseño del proyecto que afectan al logro de los resultados buscados.
- Conclusiones— Deberían ser completas y equilibradas, y subrayar las fortalezas, debilidades y efectos de la intervención; estar bien corroboradas por las evidencias y conectadas de forma lógica con los hallazgos de la evaluación. Deberían responder a preguntas de evaluación clave y proporcionar una mirada más profunda para la identificación de soluciones a problemas o temas importantes que afectan la toma de decisiones de los usuarios a los que está destinada.

Recomendaciones— El informe debería dar recomendaciones prácticas factibles dirigidas a los usuarios del informe sobre qué acciones emprender o decisiones tomar. Las recomendaciones deberían estar apoyadas específicamente por las evidencias y vinculadas a los hallazgos y conclusiones en torno a las preguntas clave abordadas en la evaluación. Deberían tratar de la sostenibilidad de la iniciativa y comentar la adecuación de la estrategia de salida del proyecto, si corresponde. Las recomendaciones deberán proporcionar los lineamientos y las medidas concretas para el futuro, o para proyectos o programaciones similares.

¹¹ Una matriz de resumen que muestre para cada pregunta de evaluación, las fuentes de datos, los métodos y herramientas usados para recopilar datos de cada fuente, y el estándar o medida por la que fue evaluada cada pregunta es un buen instrumento ilustrativo para simplificar la lógica de la metodología para el lector del informe.

Lecciones aprendidas— Si corresponde, el informe debería incluir un debate sobre las lecciones aprendidas en la evaluación, es decir, el nuevo conocimiento obtenido de una circunstancia en particular (la intervención, los efectos de contexto, incluso sobre los métodos de la evaluación) que se pueden aplicar a contextos similares. Las lecciones serán concisas y basadas en evidencias específicas presentadas en el informe.

Anexos del informe— Para proporcionar al usuario información suplementaria y detalles metodológicos que reforzarán la credibilidad del informe, se sugiere que los anexos incluyan lo siguiente:

- Los Términos de Referencia de la evaluación.
- Documentación adicional relacionada con la metodología, tales como la matriz de evaluación e instrumentos de recopilación de datos (cuestionarios, guías de entrevistas, protocolos de observación, etc.), según convenga.
- Listas de individuos o grupos entrevistados o consultados y de lugares visitados.
- Lista de documentos de apoyo examinados.
- Mapas de resultados de proyectos o programas o marcos de resultados.
- Tablas de resumen de los hallazgos, como tablas que presenten los avances hacia los productos, las metas y objetivos en relación a los indicadores establecidos.
- Código de conducta firmado por el evaluador(a).

ANEXO 5: MATRIZ DE EVALUACIÓN

Criterios de evaluación pertinentes	Preguntas claves	Sub-preguntas específicas	Fuentes de información	Método/herramienta de recopilación de datos	Indicadores / estándar de éxito	Método para análisis de datos
-------------------------------------	------------------	---------------------------	------------------------	---	---------------------------------	-------------------------------

Código de Conducta para evaluadores del UNEG

Las/os evaluadoras/es:

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.

ANEXO 7: FORMULARIO DE ACUERDO DE LA EVALUACIÓN

Formulario de acuerdo del/la evaluador/a

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

Nombre _____ **del/la** _____ **evaluador/a:**

Nombre **de** **la** **organización** **consultiva** (donde corresponda):

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

Firmado en *lugar* y *fecha*:

Firma: _____

ANEXO 2. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

CRITERIOS	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES DE DESEMPEÑO	HALLAZGOS Y LOGROS	VALORACIÓN PONDERADA	FUENTES DE INFORMACIÓN Y DATOS	MÉTODOS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN
Pertinencia	1. ¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales, al mandato del PNUD y se adecua al maco global de los ODS?	1.1. Grado en que los componentes del programa responden a problemas claves o retos identificados a nivel nacional en materia de buen gobierno. 1.2. Medida en que los productos de Proyecto son coherentes con las áreas estratégicas del Plan de Trabajo del MINGOB, del Plan País del PNUD y están en línea con las exigencias de los compromisos asumidos por Panamá en el logro de las metas de los ODS.	Sí, los temas reflejados en la lógica de intervención de los componentes son relevantes. La intervención responde a prioridades de gobierno y de Estado, concebidas en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y en los Acuerdos de la Concertación respectivamente, por citar alguno de ellos. La lógica de intervención está en línea con el mandato y las líneas estratégicas de PNUD en el país, reflejadas en el MANUD 2016-2020. Los intereses y derechos de los pueblos indígenas así como de poblaciones vulnerables, como es la población carcelaria, orientan algunas de las reformas y/o estrategias legales e institucionales que el Proyecto promueve. El Proyecto, centrado en la gobernabilidad democrática, establece vínculos con las líneas trazadas para el cumplimiento de los ODS.	P	<u>Entre otras destacan:</u> PRODOC <i>Apoyo al programa de reformas del MINGOB, PS 83709</i>; - Planes operativos anuales (POAs) (2015 a 2018); - Informes semestrales y anuales - Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 - Plan Estratégico Institucional 2014-2019 - Acuerdos de la Concertación. - Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030" (PEN 2030). - Ley 66 de	Análisis documental de datos secundarios. Análisis comparativos de los informes anuales de progreso Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (PNUD, MINGOB, Agencias ONU, Sociedad Civil. Visita de campo a territorios seleccionados: Las Provincias de Coclé, Los Santos, Bocas del Toro y la Comarca Ngäbe-

	2. ¿La Teoría del Cambio presentada a través del modelo de efectos (marco de resultados), muestra coherencia a nivel de diseño y se muestran las relevantes áreas de intervención estratégica para lograr los resultados de desarrollo?	2.1. Adecuada jerarquía en la cadena de resultados y existencia razonable de indicadores objetivamente verificables para medir la contribución del Proyecto a los procesos de Reformas que el MINGOB definió.	La Teoría de Cambio que sustenta el proyecto es coherente si bien a nivel de diseño, y dada la envergadura y complejidad del Proyecto, se identifican algunas debilidades en el modelo de efectos, por ejemplo, la identificación de indicadores centrados en actividades y no en los productos y resultados; cierta debilidad en la explicitación de algunos resultados; se aprecia una tensión entre el tiempo destinado en la ejecución y la vocación de largo plazo que queda descrita en alguno de los componentes. Por tanto, la evaluación, basada en los acuerdos llevados a cabo a través de las revisiones sustantivas que se han llevado a cabo, interpreta la TdC en un marco de mediano y largo plazo. Las debilidades mostradas en el diseño original se han ido subsanando. Se recomienda trabajar sobre la identificación de resultados/logros/hitos que el Proyecto está produciendo así como actualizar en tiempo real futuras modificaciones al marco de resultados.	P	Descentralización - IV Informe ODMs - Actas Juntas de Gobierno - Acuerdos revisiones Sustantivas	Buglé. De manera específica fueron visitadas: Gobernaciones de las Provincias de Panamá, Coclé, Los Santos y Bocas del Toro; así como las siguientes ubicaciones: área para la construcción de la ciudad de Buäbtí, en Comarca Ngäbe-Buglé; Centro Penitenciario de Changuinola; Centros Penitenciarios La Joya y La Joyita; Centro de Custodia y Cumplimiento para jóvenes en conflicto con la Ley de Pacora.
--	--	--	--	-----------------	---	--

	3. ¿Están los productos y resultados concebidos desde enfoques participativos? Y ¿cómo fueron considerados los factores transversales como el enfoque de derechos humanos, desarrollo sostenible, la igualdad de género y el desarrollo de capacidades?	3.1. Procesos de articulación de las partes interesadas durante el diseño. 3.2. Niveles de desagregación de datos en base a género y etnia que estén registrados en el nivel de diseño. 3.3. Porcentaje de productos/resultados intermedios que se hayan basado en una proyección de la superación de las desigualdades de género y etnia. 3.4. Medida en que el Proyecto ha considerado en el diseño las necesidades de los grupos más vulnerables hacia los que se dirigen las Reformas. 3.5. Grado en que cada iniciativa ha tomado de referencia estudios, diagnósticos, análisis diferenciados para	La naturaleza de los componentes no permite en todos los casos hablar de participación de las partes interesadas durante el proceso de formulación del proyecto. Sin embargo, la lógica de intervención responde a una parte significativa de las promesas electorales avaladas por la ciudadanía, desde ese punto de vista ha sido participativo. Procesos participativos son destacados para la formulación del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En materia de interculturalidad, el componente de pueblos indígenas totaliza la acción del Proyecto. En materia de género el proyecto presenta debilidades pues no se concibe de manera clara las propuestas transformacionales basadas en género en cada uno de los componentes, bien sean focalizadas o transversales. No se aprecian tampoco indicadores específicos ni metas. En todo caso se necesitará generar líneas de base en el uso de los servicios/productos del proyecto desagregadas por género y etnia cuando sea posible (usuarias/os justicia comunitaria; población	P 		
--	--	---	---	--	--	--

		propiciar medidas de inclusión social, bienestar de los grupos beneficiarios que se ven impactados con el flujo de reformas legales y/o institucionales promovidas.	carcelaria; pueblos indígenas) para en una segunda fase de formulación (si se diera) poder proyectar metas basadas en género y etnia. Los diferentes componentes y sus estrategias de implementación están claramente fundamentados en el conocimiento de las brechas socio-económicas, culturales y territoriales que sufren tanto las poblaciones como las instituciones, que ven limitadas sus capacidades y que este Proyecto pretende fortalecer.			
	4. ¿Cómo se aprovecharon las ventajas comparativas del PNUD en el diseño del marco de resultados y la definición de estrategias de trabajo?	4.1. Nivel en que los productos a ser entregados por el Proyecto no son abordados, o lo hacen de manera subsidiaria, otros actores. 4.2. Percepción de las instancias nacionales sobre la adecuación de las estrategias de trabajo del Proyecto y el rol de liderazgo del PNUD en las mismas.	La oficina de PNUD en Panamá participó en todo el proceso de negociación y diseño del Proyecto junto con el responsable de la Oficina de Planificación y Cooperación Internacional del MINGOB. En todos los componentes, tal y como queda descrito en el PRODOC, el PNUD no sólo apoyo en la definición de las estrategias de implementación más adecuadas, sino que lo hizo en base a su experiencia en esas áreas.	P		

	5. ¿La oficina país a través del Proyecto ha respondido a los cambios del gobierno (en las prioridades, compromisos presupuestarios, otros) ocurridos en el contexto de implementación del Proyecto sin afectar la naturaleza de los resultados de desarrollo previstos?	5.1. Capacidad de la oficina país para responder a las demandas del MINGOB. 5.2. Medida en que los Planes anuales de trabajo integran y/o reorientan nuevos productos y/o estrategias. 5.3. Medida en que esos nuevos productos y/o estrategias ha afectado negativamente los resultados a medio plazo. 5.4. Medida en que los cambios de prioridades pudieron ser integrados presupuestariamente	La respuesta ha sido ágil y ajustada a los requerimientos de las autoridades. Los cambios en las prioridades se han propuesto en las instancias previstas para tal fin. El PNUD ha mostrado flexibilidad para adaptar el Proyecto, entre otros, a las visiones de tres Ministros que hasta ahora han ocupado la cartera del MINGOB. Los cambios a nivel programático han tenido obviamente consecuencias en la distribución presupuestaria. Cabe señalar que las líneas de trabajo escasamente desarrolladas por el MINGOB no han perdido relevancia y que pueden ser retomadas por el MINGOB en cualquier momento. Los resultados en realidad se han visto afectados en el corto plazo, aunque como se ha señalado la teoría de cambio descansa en un proceso de largo plazo.	P		
	6. Con las evidencias de hoy, ¿el Proyecto sigue siendo pertinente y qué elementos pueden ser mejorados?	6.1. Medida en que el curso de políticas y de mecanismos institucionales dentro del MINGOB, siguen en línea con la Teoría de Cambio del	Sí, el Proyecto sigue siendo pertinente. Los énfasis que puedan situarse en unas u otras líneas a partir de julio de 2019, dependerán de la voluntad política del nuevo gobierno y entre otros motivada por el contexto político, institucional y social de adhesión a unos u otros	P		

		Proyecto.	procesos.			
Eficiencia	7. ¿Están los recursos del Proyecto concentrados en el logro de productos que se espera produzcan resultados significativos?	Se cruzará la información con indicadores como: 7.1 Porcentajes de concentración presupuestaria basada en productos. 7.2. Brechas de financiamiento de resultados priorizados por los socios nacionales a lo largo del periodo.	Sí, los productos que se están entregando son significativos. Las obras de construcción y remodelación, tanto de los centros penitenciarios como de las Gobernaciones, por ejemplo, están consumiendo una gran cantidad de recursos que han podido ser garantizados por el MINGOB. Eso no significa que no existan brechas de financiamiento y que corresponderá a las autoridades nacionales elaborar su próximo plan de inversiones en función de las prioridades que se establezcan.	S/MS	PRODOC <i>Apoyo al programa de reformas del MINGOB, PS 83709</i> ; - Planes operativos anuales (POAs) (2015 a 2018); - Informes semestrales y anuales - Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 - Plan Estratégico Institucional 2014-2019	Revisiones de datos secundarios: reportes progreso, proyectos ATLAS, auditorías. Entrevistas con personal nacional. Entrevista con persona de programas del PNUD.
	8. ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?	8.1. Entrega de productos/servicios en los tiempos programados. 8.2. Niveles de subejecución programática y presupuestaria.	La eficiencia ha sido moderadamente insatisfactoria en lo que refiere a la entrega en tiempos programados de los productos. Existe por tanto una sub-ejecución en la entrega de productos y de gasto que se espera tome un flujo más rápido en el tiempo de restante de ejecución del Proyecto.		-Acuerdos de la Concertación. - Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030" (PEN 2030). - Ley 66 de Descentralización	Entrevistas con punto focal de Monitoreo de PNUD. Entrevista con personal administración PNUD
	9. ¿Existe algún factor interno o externo al Proyecto que haya impactado	9.1. Medida de cumplimiento de los cronogramas de gasto. 9.2. Cumplimiento en el	Se ha alcanzado una ejecución del 40% sobre el total programado. Cabe destacar varios factores que impactan en la ralentización de los flujogramas administrativos. Por		- IV Informe ODMs - Actas Juntas de	Entrevista personal de Unidades de Administración

	la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?	cronograma de actividades 9.3. Evidencias que justifican los niveles de subejecución o incumplimiento de productos.	una parte los sistemas de supervisión y control del MINGOB son muy sensibles y pasan por una jerarquía de autorizaciones que definitivamente toma tiempos burocráticos importantes. Otro aspecto a considerar es que el 85% del presupuesto está en el rubro de inversiones y los procesos de licitación (tomados desde el desarrollo de los TdR) han sido muy complejos. Esto ha conllevado revisiones exhaustivas y adicionalmente procesos que se han declarado desiertos al no encontrar las ofertas del Proyecto una adecuada respuesta del mercado de empresas panameñas.		Gobierno - Acuerdos revisiones Sustantivas - POAs - Informes mensuales de gastos. - Informes semestrales de gastos - Actas Juntas de Proyecto. - Marco de Resultados ajustado. - Informes ATLAS	proyecto MOP.
	10. ¿En qué medida la asistencia técnica brindada a través de la Unidad Coordinadora del Proyecto ha hecho más eficiente la implementación?	10.1. Medida en que las operaciones (transacciones, licitaciones, contrataciones) han ahorrado tiempo y recursos manteniendo calidad y transparencia.	Sin embargo y considerando lo anterior, los informantes consultados confirman que los procedimientos llevados a cabo a través del Proyecto, tomando los lineamientos administrativos y de compras del PNUD, han mostrado más agilidad que si el MINGOB se hubiera restringido a su propia burocracia administrativa.	S		
	11. ¿Se han identificado sinergias entre el	11.1. Acuerdos de implementación y/o de coordinación	Con la FAO se llegó a un acuerdo para ejecutar, dentro del componente de pueblos indígenas,	MS		

	Proyecto y otras iniciativas del PNUD en curso y/o del MINGOB que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?	puestos en marcha	una iniciativa de seguridad alimentaria en 10 comunidades indígenas. Ha tenido mucha relevancia en las comunidades y es posible que se amplíe la cobertura a solicitud de los beneficiarios. Otro acuerdo se llevó a cabo con UNOPS para la ejecución d 3 obras en 3 centros penitenciarios; la Joya, La Joyita y Changuinola. La planificación y ejecución de estas obras ha estado llena de inconvenientes además de cambios en las decisiones de las autoridades, que han ido dilatando un acuerdo de trabajo que en inicio estaba planteado para un año. Tanto el cronograma como los costes relacionados de asistencia técnica por parte de UNOPS, se han ido incrementando y ha habido una pérdida de eficiencia a lo largo del proceso.			
	12. ¿Se ha dado una práctica sistemática de seguimiento de los logros en base a productos y en su caso, dicho seguimiento ha	12.1. Nivel de adecuación de los SME para la toma de decisiones operativas y de gestión. 12.2. Niveles de coordinación entre los socios nacionales	Los sistemas de monitoreo se han llevado a cabo de manera sistemática basados en el seguimiento al cumplimiento de actividades (incluso de tareas). La ejecución presupuestaria ha ocupado el principal foco de atención, dadas, entre otras, las	S		

	contribuido a mejorar la eficiencia hacia el logro de los resultados?	y el PNUD en los procesos de seguimiento. 12.3. Mapas de riesgos actualizados. 12.4. Niveles de articulación entre decisiones programáticas y decisiones de disposición de recursos.	precondiciones de transparencia que están acompañando a este Proyecto desde su gestación. Sin embargo, una focalización excesiva en la operatividad de las actividades ha descuidado el seguimiento basado en resultados, por lo que en el momento actual, la captura y síntesis de resultados de desarrollo intermedios o su potencialidad de cristalización no ha sido trabajada con profundidad. Los sistemas de seguimiento sí han servido para tomar decisiones durante la ejecución, aunque todavía no han sido suficientemente útiles para valorar la calidad de los servicios/productos entregados, analizar las posibles externalidades, por destacar algunas. La presión por el gasto en las grandes obras ha ocupado un tiempo importante. Por otra parte, al haber muchos componentes en marcha, la atomización de actividades en ciertos momentos no ha permitido tampoco llevar a cabo un proceso más reflexivo. Por otra parte, valga decir que una de las debilidades en la conformación de la UCP ha sido el no haber incorporado a la especialista de monitoreo y			
--	--	---	---	--	--	--

			evaluación desde el inicio.			
Eficacia	13. ¿En qué medida se han diseñado y/o implementado Reformas normativas, legales y/o institucionales en el marco de acción del MINGOB, que hayan fomentado la gobernabilidad inclusiva y por tanto orientada a la reducción de inequidades por razones entre otras, de género y etnicidad?, ¿Qué progresos se evidencian?	13.1 Iniciativas programáticas y/o normativas para las que el diálogo político y/o asistencia técnica del PNUD haya contribuido de manera sustantiva a su gestión. 13.2 Nivel de consolidación de articulaciones intra y extra institucionales al servicio de políticas de gobierno transparente y promotor de equidad y de valores de desarrollo humano. 13.4. Medida en que cada componente del Proyecto ha actuado como un Sistema que corrige deficiencias en la concepción, implementación y evaluación de políticas emanadas del MINGOB. 13.5 Sistemas de información para la focalización de políticas mejorados como parte de la contribución del Proyecto.	Una contribución destacada del Proyecto ha sido el progreso que ha mostrado la máxima estructura de representación de los Pueblos Indígena (Mesa Indígena) en relación a la representación de los intereses de género de los pueblos indígenas. Ha sido de hecho el resultado mayormente transformacional desde el punto de vista de género y etnia. La Ley reformada de Descentralización no logró avanzar según lo esperado si bien se considera un área con potencialidad. La Ley que instituye la Justicia comunitaria de Paz está en pleno desarrollo y se ha producido ya el cambio de modelo de las corregidurías a los jueces de Paz. El PNUD ha colaborado en aquellas instancias en que ha sido requerido por la UCP, tanto para asesorar y apoyar en la movilización de recursos humanos para procesos de capacitación en materia de descentralización, gobernabilidad, foros internacionales en materia de comunicación social, por citar algunos.	S		

		13.6 Idoneidad y apropiación (en términos de la adecuación a los grupos usuarios) de metodologías y otros instrumentos para mejorar las condiciones de desarrollo de dichos grupos.	No se aprecia todavía una real interseccionalidad entre los resultados de los diferentes componentes del Proyecto, una de las razones tiene que ver con la insuficiente coordinación que se da entre las áreas dentro del MINGOB, actuando como silos, lo que se refleja en la implementación del Proyecto. Los sistemas de información que deberá tener este nuevo sistema de justicia permitirán administrar el proceso de manera equitativa y corregir los déficits y/o disfuncionalidades de una ley muy nueva. El sistema penitenciario ha sido contenedor de un número significativo de líneas de trabajo, entre las que se destaca por su elevado presupuesto el plan de reformas y/o remodelaciones y/o nuevas construcciones de centros penitenciarios La participación de los grupos de beneficiarios-as directos-as se ha dado fundamentalmente en las acciones llevadas a cabo con los pueblos indígenas en el marco de la implementación del Plan de	S		
--	--	--	--	---	--	--

			Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá.			
	14. ¿Qué cambios son apreciables en el nivel de efecto para los que la contribución del Proyecto pueda vincularse de manera plausible?	14.1. Grado en que los criterios de desarrollo humano (género, inclusión, etc)) constituyen criterios de elegibilidad normados en las diferentes políticas que emanan del MINGOB. 14.2 Grado de aplicación real de los criterios mencionados (ponderación sobre otros criterios de elegibilidad). 14.3 Recursos institucionales (programas, protocolos, sistemas de contratación, decisiones gerenciales, medidas afirmativas) que se han orientado a la transparencia y buen gobierno. 14.3 Niveles de articulación inter-institucionales, intersectoriales fomentados desde el Proyecto. 14.4 Procesos de formación	Todavía el Proyecto está en un momento de desarrollo en el que se necesitan institucionalizar algunos procesos para apreciar cambios en el nivel de resultados. En todo caso, valga observar que, precisamente, este proyecto tiene como objetivo la implementación de una serie de reformas legales y/o de políticas públicas emanadas del MINGOB por lo que el nivel de apropiación es importante. El Plan Estratégico Institucional, Ley de Descentralización, Ley de Justicia Comunitaria de Paz, Las Reglas de Mandela para la construcción de centros de privación de libertad, El PDPIP; son recursos institucionales que tienen notables basamentos en materia de derechos humanos y género, independientemente de las capacidades actuales que muestra el MINGOB para poder profundizar estos principios. En términos del control sobre la transparencia tanto del gasto como de ciertos procedimientos administrativos del MINGOB están institucionalizados y están	S	AS	AS

		institucionalizados	mostrando un nivel de desempeño destacado.			
	15. ¿En qué medida las alianzas llevadas a cabo han sido propicias para asegurar cambios?	15.1. Medida en que el Proyecto ha considerado a los actores nacionales más relevantes para la implementación del mismo. 15.2. Media en que el Proyecto, con apoyo del PNUD, ha considerado las capacidades y fortalezas institucionales en la programación de los planes de trabajo. incluyendo las metas	Este es un proyecto que se implementa bajo la modalidad nacional (NIM) lo que significa que la contrapartes, que es el actor ejecutor, es el MINGOB y una buena parte de su estructura. Su selección ha sido idónea para el tipo de reformas que se han emprendido, si bien sobre la marcha, el rol que tenía el MINGOB en la implementación de la Ley de Descentralización quedó desplazado a la órbita de presidencia y en este punto dejó de ser el MINGON el actor idóneo como rector del proceso.	AS		

		que se proponen	El fortalecimiento institucional es una de los objetivos que se ha planteado el Proyecto y una condición para implementar las reformas. Las capacidades eran insuficientes antes de empezar el Proyecto y a través de reformas y reestructuras organizacionales internas, se ha ido ampliando la capacidad institucional, también a través de la entrega de procesos de capacitación y de asesoría y productos concretos de conocimiento que permitirán fortalecer las funciones, es decir, dotar de mayor eficacia a los esfuerzos institucionales. Sin embargo no se puede afirmar que actualmente las capacidades existentes sean suficientes, por lo que el proceso de consolidación tomará un periodo de tiempo que superará el Proyecto.			
	16. ¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución a los resultados de	16.1. Niveles apreciables de complementariedad en la entrega de productos hacia el logro de resultados 16.2. Percepción de los socios nacionales y otros	El PNUD ha colaborado en varios ámbitos. A nivel administrativo, poniendo en valor sus procedimientos lo que ha permitido ganar en eficiencia a la ejecución nacional. Por otro lado ha contribuido en las áreas sustantivas a través de asesoría y acompañamiento a actividades y	AS		

	este Proyecto?	socios internacionales sobre la idoneidad de las modalidades de diálogo político, gestión de conocimiento y asesoría para contribuir a los resultados. 16.3. Percepción de los socios del SNU sobre la idoneidad del PNUD en un proyecto de alianza con MINGOB de las características de este proyecto.	procesos concretos, en el área de SP, Justicia comunitaria, medidas de resocialización o pueblos indígenas. Siendo un proyecto de gobernabilidad, el PNUD aportó su know how durante la etapa de diseño, aspecto central para conformar el proyecto actualmente en ejecución. En este campo de la gobernabilidad, las partes interesadas coinciden en valorar muy positivamente la idoneidad del PNUD como socio.	S		
	17. ¿Cuáles son los principales factores que han influenciado el progreso de los resultados y qué factores han podido obstaculizarlos?	17.1. Nivel de apropiación nacional de todos los procesos/iniciativas implementadas. 17.2. Alianzas y coordinaciones establecidas 17.3 Niveles de previsibilidad de riesgos y amenazas	Como se ha mencionado la apropiación nacional ha sido importante aunque el Proyecto está todavía en curso y se espera lograr niveles de institucionalización mayores. Se han establecido alianzas interinstitucionales con otros actores nacionales fundamentalmente y del sistema de naciones unidas, escasamente con la sociedad civil más allá de las estructuras de representación de los	AS		

			pueblos indígenas. En este momento no se aprecian amenazas si bien se debe cumplir el calendario de desembolsos para cumplir con la programación.			
Sostenibilidad	18 ¿En qué medida se puede afirmar que la apropiación nacional puede asegurar la continuidad de los servicios/beneficios generados con apoyo del Proyecto?	18.1 Marcos regulatorios, normativos que integran servicios/productos aportados por el Proyecto 15.2 Niveles de inversión nacional 15.3 Niveles de dependencia financiera de la cooperación internacional 15.4 Niveles de compromisos expresados por los tomadores de decisiones en directrices, orientaciones, programaciones en el medio plazo.	La apropiación nacional se da desde el momento en que es un Proyecto NIM que busca mejorar la gestión del MINGOB en la implementación de una serie de reformas del gobierno en ámbitos como la justicia, el sistema penitenciario, la descentralización. Ello implica que el Proyecto despliega sus estrategias de trabajo en el curso de esas reformas, que toman el carácter de política pública del gobierno. Este es un Proyecto con un alto financiamiento representando más del 90% los aportes del gobierno. Como toda política pública genera dependencia de la continuidad de financiamiento por parte del Gobierno. En este caso, el Plan de Desarrollo Indígena, ha sumado financiamiento de actores externos al MINGOB, tanto del BM como previsiblemente del BID, y de otras cooperaciones que están contribuyendo a su	PS		Análisis documental. Entrevistas semiestructurada a informantes clave tanto nacionales, socios de la cooperación internacional y personal del PNUD. Entrevistas semiestructuradas a personal de la sociedad civil

			Indígenas está en un nivel de consolidación importante. Si bien no tiene carácter de Ley, el Plan cuenta con la legitimidad del MINGOB y principalmente de las autoridades de los territorios indígenas que están velando por su respeto y cumplimiento. El préstamo del Banco Mundial dará otro empuje a su institucionalización.			
--	--	--	--	--	--	--

ANEXO 3. MARCO DE RESULTADOS Y AVANCE DE METAS (En fase de ajuste al momento de la evaluación susceptibles de modificaciones)

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Componente 1: Reformas de Administración de la Justicia				
Producto 1.1. Diseño y Puesta en Marcha de la Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz	2016 – Ley sancionada y Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz creada en la estructura del MINGOB	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz	\$150,000.00
Línea de Base: No existe Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz	2017 – Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz en funcionamiento. – 50% funcionarios/as de la Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz capacitados/as.	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: % de avance en el proceso de aprobación de la Ley % de avance en el proceso de aprobación de la Reglamentación de la Ley % de funcionarias/os en la estructura de la Dirección capacitadas/os	2018 – Reglamentación de la Ley aprobada.	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada		
	– 75% funcionarios/as de la Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz capacitados/as.	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
	2019 – 100% funcionarios/as de la Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz capacitados/as.	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
Producto 1.2. Diseño de infraestructura de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz que reemplaza Corregidurías formulado	2019 - Documento técnico con al menos tres (3) propuestas de diseño de instalaciones de justicia	☐ Alcanzada ☐ En progreso	MINGOB Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura	\$500,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Línea de Base: No hay información de línea de base.	comunitaria y cultura de paz elaborado.	☒ No alcanzada	de Paz	
Indicador: % de avance en el proceso de elaboración de documento técnico con propuestas de diseño de instalaciones de justicia comunitaria y cultura de paz				
Producto 1.3. Capacidades de Mediadores y Mediadoras comunitarias fortalecidas	2019 – 75% de mediadores y mediadoras en Justicia Comunitaria capacitados	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura de Paz	\$250,000.00
Línea de Base: Existen mediadores y facilitadores/as comunitarias sin formación y certificación en Justicia Comunitaria				
Indicador: % de mediadores y mediadoras capacitados en Justicia Comunitaria (desglosado por sexo)				
Producto 1.4. Capacidades de Jueces y Juezas de Paz fortalecidas	2019 – 75% de Jueces y Juezas de Paz capacitados	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB Dirección de Justicia Comunitaria y Cultura	\$350,000.00
Línea de Base:				

Productos Esperados	Metas		Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Existen actualmente corregidores administrativos de policía y jueces nocturnos sin formación en justicia de paz				de Paz	
Indicador: % de avance en el diseño e implementación del Programa de Formación de Jueces de Paz # de corregidores administrativos de policía y jueces nocturnos formados en Justicia Comunitaria (desglosados por sexo) # de corregimientos cuentan con Jueces de Paz					
Producto 1.5. Capacidades de mediadores/as, jueces de paz y demás personal vinculado a la implementación de la Justicia Comunitaria de Paz fortalecidas			☐ Alcanzada ☒ En progreso ☒ No alcanzada		\$800,000.00
		Sub-Total			\$2,050,000.00
		GSM (4.5%)			\$92,250.00
		Sub-Total Componente 1			\$2,142,250.00
Componente 2: Descentralización					
Producto 2.1: Ley 37 de 2009 de	2016 – Nueva versión de la Ley 37 de 2009		☒ Alcanzada	MINGOB	\$50,000.00

Productos Esperados	Metas		Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Descentralización reformulada	consensuada y aprobada en la Asamblea de Diputados		☐ En progreso ☐ No alcanzada		
Línea de base: Ley 37 de 2009					
Indicador: % de avance en la reformulación de la Ley 37 de 2009					
Producto 2.2: Capacidades del personal de las Gobernaciones y Autoridades Comarcales fortalecidas para acompañar el proceso de descentralización	2017 – 1 capacitación realizada. Fortalecidas las capacidades del 100% de Gobernadoras/es		☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$500,000.00
Línea de base: Personal de las Gobernaciones y Autoridades Comarcales desconocen proceso de descentralización	2018 – 1 capacitación realizada. 25% del personal de las Gobernaciones y Autoridades Comarcales fortalecido		☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicador: # de capacitaciones realizadas % de personal capacitado en Gobernaciones y Autoridades Comarcales	2019 – 1 capacitación realizada. 50% del personal de las Gobernaciones y Autoridades Comarcales fortalecido		☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
		Sub-Total			\$550,000.00
		GSM (4.5%)			\$24,750.00
		Sub-Total Componente 2			\$574,750.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Componente 3: Fortalecimiento de las Gobernaciones				
Producto 3.1. Diseño de Sistema de Alerta Temprana formulado	2019 – Propuesta de diseño de sistema de alerta temprana realizado	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB	\$327,800.00
Línea de Base: No existe un sistema de alerta temprana en la Sala de Situación				
Indicadores: % de avance en el diseño de un Sistema de Alerta Temprana				
Producto 3.3. Prestación de servicios e Infraestructura de las Gobernaciones mejorada	2016 - 7 Gobernaciones existentes cuentan con diagnóstico	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$3,317,460.00 + \$183,954.00
Línea de base: Diagnóstico que establece la necesidad de mejorar la Infraestructura para la prestación de servicios de calidad por parte de las Gobernaciones, ya que las mismas no cuentan con las condiciones adecuadas para la atención de la población	2018 - 2 Gobernaciones cuentan con infraestructura para la prestación de servicios de calidad	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicador: # de Gobernaciones que cuentan con un diagnóstico de su Infraestructura para la prestación de servicios de calidad # de Gobernaciones con Infraestructura para la prestación de servicios de calidad	2019 - 3 Gobernaciones cuentan con infraestructura para la prestación de servicios de calidad	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
		Sub-Total		\$3,829,214.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
		GSM (4.5%)		\$172,314.63
		Sub-Total Componente 3		\$4,001,528.63
Componente 4: Academia de Gobierno				
Producto 4.1. Desarrollo de capacidades básicas para la administración y el liderazgo público realizado	2019: 10% de Alcaldes y Representantes capacitados, con participación equitativa de género	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$385,000.00
Línea de Base: No Existe				
Indicador: % de Alcaldes capacitados (desagregado por sexo) % de Representantes capacitados (desagregado por sexo)				
Producto 4.2. Proyecto de Academia de Gobierno diseñado	2017 – Documento de proyecto de la Academia de Gobierno, articulado en sus tres planes: académico, estructura e infraestructura y financiero, elaborado	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$515,000.00
Línea de base: No existe una Academia de Gobierno en la República de Panamá para la formación de funcionarios o potenciales funcionarios públicos				
Indicador: % de avance en la elaboración del Documento de proyecto de la Academia de Gobierno en sus 3 planes: académico, estructura e infraestructura y financiero				
		Sub-Total		\$3,084,700.00
		GSM (4.5%)		\$138,811.50

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
	Sub-Total Componente 4			\$3,223,511.50
Componente 5: Poblaciones Indígenas Panameñas				
Producto 5.1. Institucionalizada la Mesa Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas Línea de Base: Existencia de un anteproyecto de ley. Indicadores: % de avance en la adopción del mecanismo jurídico que institucionaliza la Mesa Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	2018 – Adoptado el mecanismo jurídico que institucionaliza la Mesa Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB Socios: Autoridades Tradicionales	\$20,000.00
Producto 5.2. Institucionalizadas las instancias encargadas de la implementación del Plan de Desarrollo Línea de Base: No existe Dirección del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá bajo el Viceministerio de Asuntos Indígenas. No existen POAs o planes de priorización consensuados con las comunidades indígenas.	2017 – 10 acuerdos consensuados. – 12 POAs o planes de priorización elaborados 2018 – Institucionalizada la secretaría técnica de la Mesa Nacional y la unidad de gestión para la implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá – 10 acuerdos consensuados.	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada ☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB Socios: Viceministerio de Asuntos Indígenas, Congresos y Consejos Generales, Estado de Panamá, PNUD	\$500,000.00
Indicadores: Dirección para la Implementación del PDIPIP funcionando. # de acuerdos relevantes que contribuyan a la correcta implementación del plan de	2019 – 10 acuerdos consensuados	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
desarrollo consensuados las Autoridades Tradicionales. # de POAs o planes de priorización elaborados por los congresos indígenas con el apoyo de Viceministerio de Asuntos Indígenas.				
Producto 5.3. Viceministerio de Asuntos Indígenas fortalecido para cumplir de forma adecuada con su rol de liderazgo en asuntos indígenas	2016 – Creación y puesta en marcha <i>de facto</i> de la Dirección/es para la implementación del PDIPI	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB Socios: PNUD, MEF, Otros Ministerios	\$350,000.00
Línea de Base: Viceministerio de Asuntos Indígenas creado mediante la Ley 64 de 2013 requiere fortalecer sus capacidades	2018 – Institucionalización y fortalecimiento de la/s Dirección/es para la implementación del PDIPIP	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: % de avance en la institucionalización y fortalecimiento de la/s Dirección/es para la implementación del PDIPIP	2019 – Manuales para el fortalecimiento de la estructura organizativa del Viceministerio de Asuntos Indígena elaborados	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Producto 5.4. Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá en implementación	2018 – 12 POAs en implementación	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$3,000,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Línea Base: Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá Indicadores: # de POAs en implementación % de avance en la implementación del PDIPIP	2019 – 5% del PDIPIP ejecutado y 20% en implementación	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Producto 5.5. La formulación de las políticas sociales para responder a las necesidades de los pueblos indígenas mejorada Línea de Base: No existe Indicadores: % de avance en la elaboración del diagnóstico sobre inversiones en servicios básicos				
Producto 5.6. Prestación de servicios básicos mejorada y presencia institucional en áreas indígenas fortalecida Línea de Base: La Comarca Ngäbe Buglé no cuenta con una capital comarcal diseñada Indicadores: % de avance en el diseño de la ciudad gubernamental en la capital de la Comarca	2017 – Diseño de la ciudad gubernamental en la capital de la Comarca Ngäbe Buglé aprobado por las autoridades tradicionales	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB Socios: PNUD	\$220,000.00
			MINGOB Socios: PNUD, otros Ministerios	\$2,300,000.00

Productos Esperados	Metas		Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Ngâbe Buglé					
		Sub-Total			\$6,390,000.00
		GSM (4.5%)			\$287,550.00
		Sub-Total Componente 5			\$6,677,550.00
Componente 6: Planificación Estratégica, Fortalecimiento Institucional y Sistema de Gobierno					
Producto 6.1. Plan estratégico del Ministerio de Gobierno formulado	2016 – Revisado el Plan Estratégico de forma participativa		☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$85,600.00
Línea de Base: Plan Estratégico del Ministerio de Gobierno elaborado y aprobado por el Ministro	2017 – Institucionalizado el Plan Estratégico revisado		☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: Plan estratégico institucional formulado participativamente					
Producto 6.2. Plan estratégico formulado para cada Dirección y dependencia del Ministerio de Gobierno	2017 – Planes estratégicos del 100% de las Direcciones o dependencias del Ministerio de Gobierno elaborados y aprobado por éstas y por el Ministro		☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$50,000.00
Línea de Base: Algunas direcciones cuentan con una planificación básica. Sin embargo, estos tienen que ser revisados para alinear con metas presidenciales.					

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Indicadores: % de Direcciones y Dependencias del MINGOB que cuentan con un Plan estratégico				
Producto 6.3. Sistema de monitoreo de metas instalado y funcionando	2016 – Plataforma de seguimiento de metas eficiente y eficaz para el logro de los Planes de acción Gubernamentales instalada y en funcionamiento.	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$75,000.00
Línea de Base: MINGOB no cuenta con un sistema de monitoreo de metas	2017 a 2019 – Plataforma de seguimiento utilizada para el monitoreo de las metas del MINGOB	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: Grado de utilización de la plataforma de seguimiento instalada (SIGOB)				
Producto 6.4 Sistema para la acción comunicacional de metas diseñada, instalada y funcionando	2018 – Sistema para la acción comunicacional para la difusión de cumplimiento de metas diseñado e instalado.	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$40,900.00
Línea de Base: MINGOB no cuenta con un sistema para la acción comunicacional para la difusión de cumplimiento de metas	2019 – Sistema de comunicación utilizado para la difusión de cumplimiento de metas	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
Indicadores: Grado de utilización del sistema para la difusión del cumplimiento de las metas (ACOM)				

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Producto 6.5. Sistema para la Transparencia y Eficiencia Documental Instalado	2017 – Sistema de transparencia documental instalado y funcionando.	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$87,000.00
Línea de Base: MINGOB no cuenta con una plataforma para la digitalización de documentos y su trámite	2018 y 2019 – Sistema operando con mediciones de eficiencia en el manejo de documentos	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: Grado de utilización del sistema con mediciones de eficiencia en el manejo de documentos (TRANSDOC)				
Producto 6.6 Sistema de Trámites Regulados Estructurados	2017 – Sistema de trámites regulados estructurados instalado y funcionando.	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$160,000.00
Línea de Base: No existe un sistema de trámites ni procesos o procedimientos estructurado	2018 y 2019 – Sistema operando con mediciones de eficiencia en los procesos	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: Grado de utilización del sistema con mediciones de eficiencia en los procesos (TRE)				
Producto 6.7. Metodología de monitoreo y seguimiento de planes estratégicos y evaluación de direcciones y dependencias diseñada, instalada y funcionando	2019 – Metodología de monitoreo diseñada e implementada para el seguimiento de proyectos de la Dirección de Planificación y Cooperación	☐ Alcanzada ☒ En progreso	MINGOB	\$250,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Línea de Base: No se cuenta con un Plan Estratégico por Direcciones y dependencias. No existe una metodología para el monitoreo. Indicadores: Grado de implementación de metodología diseñada para el monitoreo de proyectos.	Internacional del MINGOB.	☐ No alcanzada		
Producto 6.8. Capacidades fortalecidas en planificación, programación, monitoreo y evaluación Línea de Base: Escasas capacidades en planificación, programación, monitoreo y evaluación Indicadores: # de capacitaciones # de funcionarias/os capacitado (desagregado por sexo)	2019 – Tres capacitaciones impartidas – 50 funcionarias/os capacitados, con participación equitativa de género	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB	\$150,000.00
Producto 6.9. Nueva estructura organizacional del Ministerio aprobada y funcionando Línea de Base: Estructura y procesos existentes obsoletos que no reflejan la realidad operacional del Ministerio Indicadores: Nueva estructura aprobada % de manuales de funciones revisados.	2017 – Se aprueba estructura 2018 – 100% de los manuales de funciones por dirección y dependencia revisados.	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$250,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
		Sub-Total		\$1,148,500.00
		GSM (4.5%)		\$51,682.50
		Sub-Total Componente 6		\$1,200,182.50
Componente 7: Sistema Penitenciario				
Producto 7.1. Dirección General del Sistema Penitenciario fortalecida	2015 – Procesos de la DGSP revisados 2016 – Plan Estratégico y el Plan Operativo Multianual de la DGSP elaborado y aprobado	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$775,250.00
Línea de Base: La Dirección del Sistema Penitenciario (DGSP) cuenta con una subdirección y 12 departamentos en su estructura administrativa	2018 – Fortalecidas capacidades del personal de la DGSP para monitoreo del Plan Estratégico	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: % de avance en la elaboración del Plan Estratégico y el Plan Operativo Multianual de la DGSP % de avance en la implementación y monitoreo del Plan Estratégico # de funcionarias/os capacitado (desagregado por sexo) en gestión de centros penitenciarios e inteligencia penitenciaria % de avance en el desarrollo de herramientas sobre inteligencia penitenciaria y diseño e implementación	2019 – 25% del Plan Estratégico implementado – Programa de capacitación sobre inteligencia penitenciaria diseñado – Herramientas sobre inteligencia penitenciaria desarrolladas – Fortalecidas capacidades del personal de la DGSP sobre gestión de centros penitenciarios e inteligencia penitenciaria	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
de programa de capacitación				
Producto 7.2. Capacidades para la atención integral y resocialización fortalecidas	2018 – Intercambio de experiencias para el fortalecimiento de las capacidades para la atención integral y resocialización	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$300,000.00
Línea de Base: Mapeo de Iniciativas sobre atención integral y resocialización	– Asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades de la DGSP sobre atención integral y resocialización	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: # de asistencias técnicas e intercambio de experiencias % de avance en el diseño e implementación de sistema de información para la adopción de medidas de atención integral y resocialización	2019 – Sistema de información que permita la toma de decisiones y evaluación de política penitenciaria diseñado e implementado.	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
Producto 7.3 Prestación de servicios básicos e infraestructura de los centros penitenciarios existentes mejorada	2016 – 1 Estudio de mercado elaborado – 1 Centro penitenciario mejora la calidad de los servicios brindados 2017 – Estudios de factibilidad para la construcción de 3 nuevos centros penitenciarios elaborados	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$10,000,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Línea Base: Los centros penitenciarios del país no prestan servicios básicos de calidad a los privados de libertad El MINGOB no cuenta con un diagnóstico de las necesidades de mejoramiento de los centros existentes	2018 – Plan integral para la mejora de los servicios prestados en La Joyita elaborado – 2 centros penitenciarios mejoran la calidad de los servicios brindados	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: # de diagnóstico de necesidades de mejora para centros penitenciarios # de estudios (mercado / factibilidad) para la construcción de nuevos centros penitenciarios # de centros penitenciarios que mejoran la calidad de los servicios brindados	2019 – Servicios prestados en el Centro Penitenciario de La Joya mejorados y plan integral para la mejora de los servicios prestados en La Joyita elaborado – Plan integral de infraestructura penitenciaria a nivel nacional	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
Producto 7.4. Sistema Penal Acusatorio dentro del Sistema Penitenciario en funcionamiento	2017 – DGSP fortalecida con equipamiento para la implementación del SPA – 1 Centro penitenciario equipado para la mejora de la implementación del Sistema Penal Acusatorio – Foro sobre Intercambio de experiencias realizado para mejora de la implementación del SPA	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$800,000.00
Línea Base: 3 Centros Penitenciarios trabajan bajo el Sistema Penal Acusatorio (SPA)	2018 – Foro sobre Intercambio de experiencias realizado para mejora de la implementación del SPA – 2 Centros Penitenciarios equipados para la	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
	mejora de la implementación del Sistema Penal Acusatorio			
Indicadores: % de avance en equipamiento de la DGSP para contribuir con la implementación del SPA # de Centros Penitenciarios mejoran la implementación del SPA # foros para el intercambio de experiencias sobre implementación del SPA	2019 – 2 Centros Penitenciarios equipados para la mejora de la implementación del SPA.	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
		Sub-Total		\$11,875,250.00
		GSM (4.5%)		\$534,386.25
		Sub-Total Componente 7		\$12,409,636.25
Componente 8: Instituto de Estudios Interdisciplinarios				
Producto 8.1. Dirección del Instituto de Estudios Interdisciplinarios fortalecida	2017 - Plan Estratégico y Plan Operativo Multianual elaborado y aprobado	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$250,000.00
Línea de Base: La Dirección del IEI cuenta con diversos departamentos en su estructura administrativa que se encargan de diferentes áreas de trabajo.	2018 – Capacidades del personal del IEI fortalecidas para la atención de jóvenes en conflicto con la ley	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Indicadores: % de avance en la elaboración del Plan Estratégico y el Plan Operativo Multianual del IEI % de avance en la implementación del Plan Estratégico # de funcionarias/os capacitado (desagregado por sexo) para la atención de jóvenes en conflicto con la ley	2019 – Plan Estratégico en implementación	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Producto 8.2. Iniciativas focalizadas de atención integral y resocialización implementadas y sistematizadas	2018 – Intercambio de experiencias para el fortalecimiento de las capacidades para la atención integral y resocialización	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$300,000.00
Línea de Base: Mapeo de Iniciativas	2019 – 50 funcionarias/os capacitados, con participación equitativa de género	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
Indicadores: # foros para el intercambio de experiencias sobre iniciativas de atención integral y resocialización realizados # de funcionarias/os capacitados (desagregado por sexo) en atención integral y resocialización de jóvenes en conflictos con la ley				
Producto 8.3. Prestación de servicios básicos e infraestructura de los centros de custodia y cumplimiento mejorada	2016 – 2 diagnósticos realizados. 2017 – 1 Centros de custodia y cumplimiento mejora la calidad de los servicios brindados. – 2 asistencias técnicas	☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$1,500,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Línea Base: Los centros de custodia y cumplimiento del país no prestan servicios básicos de calidad a jóvenes en conflicto con la ley. El MINGOB no cuenta con un diagnóstico de las necesidades de mejoramiento de los centros existentes.	2018 – 1 Centro de custodia y cumplimiento mejora la calidad de los servicios brindados – 1 asistencia técnica	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: # de diagnóstico de necesidades de mejora para centros de custodia y cumplimiento # de asistencias técnicas brindadas para la mejora de la infraestructura de los centros de custodia y cumplimiento # de centros de custodia y cumplimiento que mejoran la calidad de los servicios brindados	2019 – 2 Centros de custodia y cumplimiento mejoran la calidad de los servicios brindados	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
		Sub-Total		\$2,050,000.00
		GSM (4.5%)		\$92,250.00
		Sub-Total Componente 8		\$2,142,250.00
Componente 9: Sistema Nacional de Protección Civil y Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria				
Producto 9.1. Sistema Nacional de Protección Civil fortalecido	2019 – Asistencia técnica para el fortalecimiento de SINAPROC realizada	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB	\$1,200,000.00
Línea de Base: No se cuenta con una red de telecomunicaciones ni con un sistema de monitoreo que permita la toma de decisiones en tiempo oportuno.	– Mejorada la red de telecomunicaciones y el sistema de monitoreo en emergencias			

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Se requiere mejorar los protocolos existentes				
Indicadores: # de asistencias técnicas para el fortalecimiento de SINAPROC % de avance en el equipamiento de SINAPROC para la mejora de las telecomunicaciones y monitoreo				
Producto 9.2. Equipamiento de instalaciones para Atención de Desastres y Emergencias a Nivel Nacional e Internacional	2019 - 1 instalación equipada para la atención de desastres y emergencias a nivel nacional e internacional	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB	\$500,000.00
Línea de Base Bases para la atención de desastres y emergencias en mal estado o bases inexistentes en áreas de difícil acceso.				
Indicadores: # de bases equipadas				
Producto 9.3. Fortalecimiento de capacidades para la Atención de Desastres y Emergencias a Nivel Nacional e Internacional	2019 – Asistencia técnica para la mejora en la atención de desastres – 25 funcionarias/os capacitados, con participación equitativa de género	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada	MINGOB	\$800,000.00
Línea Base: Construcción del Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria.				

Productos Esperados	Metas		Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Indicadores: # de asistencias técnicas brindadas para la atención de desastres # de funcionarias/os capacitados (desagregado por sexo) para la atención de desastres y emergencias a nivel nacional e internacional					
		Sub-Total			\$2,500,000.00
		GSM (4.5%)			\$112,500.00
		Sub-Total Componente 9			\$2,612,500.00
Componente 10: Medios de Comunicación Social					
Producto 10.1. Capacidades de difusión y capacitación de la Dirección de Medios de Comunicación Social fortalecidas	2015 - 50 personas vinculadas al sector de la comunicación capacitadas y 1 seminario realizado 2016 - 200 personas vinculadas al sector de la comunicación capacitadas y 2 seminarios realizados 2017 - 200 personas vinculadas al sector de la comunicación capacitadas y 2 seminarios realizados		☒ Alcanzada ☐ En progreso ☐ No alcanzada	MINGOB	\$153,384.00 + 137,500.00 + \$57,668.00 + \$469,360.00 + \$20,000.00

Productos Esperados	Metas	Grado de cumplimiento (EMT)	Responsable	Insumos
Línea de Base: No existe	2018 - 200 personas vinculadas al sector de la comunicación capacitadas y 2 seminarios realizados	☐ Alcanzada ☒ En progreso ☐ No alcanzada		
Indicadores: # de personas capacitadas (desagregado por sexo) # de seminarios realizados	2019 - 200 personas vinculadas al sector de la comunicación capacitadas y 2 seminarios realizados	☐ Alcanzada ☐ En progreso ☒ No alcanzada		
		Sub-Total		\$837,912.00
		GSM (4.5%)		\$37,706.04
		Sub-Total Componente 10		\$875,618.04
		Apoyo a la Unidad Coordinadora		\$1,369,360.00
		Sub-Total de Componentes		\$33,790,326.00
		GSM (4.5%)		\$1,582,185.87
		TOTAL		\$36,741,871.87

ANEXO 4: AGENDA DE TERRENO E INFORMANTES

Día	Nombre	Institución	Cargo	Hora	Ubicación
27.08.2018	Nisla Lorena Aparicio	PNUD – UCP	Coordinadora del Proyecto	10:30 a.m.	Skype
28.08.2018	Nisla Lorena Aparicio	PNUD – UCP	Coordinadora del Proyecto	10:30 a.m.	MINGOB, Edificio 714, Avenida Roberto Chiari
	Gregorio Montecer	PNUD – UCP	Ingenieros del Proyecto PS 92046	1:00 p.m.	
	Darío Cadavid				
29.08.2018	Ovidio Martínez	PNUD – UCP	Especialista en Finanzas	8:00 a.m.	
	Rebeca Batista		Asistentes Administrativas	9:30 a.m.	
	Maybeth Fuentes				
	Lilibeth Pastor				
	Patricia Pérez	PNUD Panamá	Oficial de Programa	3:00 p.m.	Edificio 129, Ciudad del Saber, Clayton
	Irina Madrid	PNUD Panamá	Especialista de Planificación, M&E	4:30 p.m.	
30.08.2018	Reunión con Comité de Referencia constituido por el Gerente del Proyecto,, la Coordinadora del Proyecto, la Oficial Nacional de Programa de la cartera de Voz y Democracia del PNUD, la Especialista de Planificación y seguimiento del Proyecto y de PNUD.			8:00 a.m.	MINGOB, Edificio 714, Avenida Roberto Chiari
	Reunión del Comité de Mujeres en el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas Dayra Dawson – MINGOB - Secretaría Técnica del Consejo Nacional			10:00 a.m. a 4:30 p.m.	Hotel Crowne
	María Fernández - PNUD Panamá - Especialista de Género (I Parte) Vanessa Villalibre – PNUD – UCP - Especialista en M&E				

31.08.2018	Lcdo Trujillo y el Ing. Rodney	MINGOB	Dirección General del Sistema Penitenciario	8:00 a.m.	Salón de Conasina ubicado en el piso 14 PH-Miramar
	Giovanny Moreno	PNUD Panamá	Asistente de Programa	11:30 a.m.	Edificio 129, Ciudad del Saber, Clayton
	Fanny Pérez		Asociada de Adquisiciones		
	Miguel Crespo	MINGOB	Dirección de Infraestructura y Mantenimiento	1:30 p.m.	DAEI, Edificio 714, Avenida Roberto Chiari
	María Mercedes Mojica				
	Jessica Venegas				
	María Fernández	PNUD Panamá	Especialista de Género (II Parte)	3:00 p.m.	Edificio 129, Ciudad del Saber
1.09.2018	Diplomado de Comunicación – UIP 10.00 a.m.				UIP, Vía Brasil, El Carmen
3.09.2018	Nicanor González	MINGOB	Director de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Viceministerio de AI	7:45 a.m.	MINGOB, Edificio 714, Avenida Roberto Chiari
	Rogelio Cansari Valdespino	MINGOB	Director de Política Indígena y Gobernanza, Viceministerio de Asuntos Indígenas	8:00 a.m.	
	Carlos Blandón	MINGOB	Gerente del Proyecto – Director de DPCI y Director de Medios de Comunicación Social	9:00 a.m.	
	Humberto Jaime	PNUD Panamá	Asesor de Comunicaciones	11:00 a.m.	Edificio 129, Ciudad del Saber
	Gloria Manzotti	PNUD Panamá	Especialista en Derechos Humanos	11:45 a.m.	
	Luis Pinto	FAO	Coordinador de Proyecto	3:30 p.m.	FAO, Clayton

4.09.2018	Bríspulo Hernández	UNOPS	Coordinador de Proyecto	9:00 a.m.	UNOPS, Clayton
	Rafael Pino-Pinto	MINGOB – Gobernación de Panamá	Gobernador de la Provincia de Panamá	11:00 a.m.	Gobernación de Panamá, Bellavista
	Ameylet A. Torres / Karen Palacios	MINGOB	Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos	2:00 p.m.	Edificio Interseco, Vía España (verificar)
	Fernando Hiraldo	PNUD Panamá	Representante Residente Adjunto	4:00 p.m.	Edificio 129, Ciudad del Saber
5.09.2018	Ministro Rubio	MINGOB	Despacho Superior	8:30 a.m.	MINGOB, Casco Antiguo, Despacho Superior
	Visita al Centro de Cumplimiento de jóvenes en conflicto con la Ley – La Joya				
12.09.2018	Reunión con Comité de Referencia: presentación por parte de la consultora de hallazgos preliminares 8 a 11 a.m.				MINGOB, Edificio 714, Avenida Roberto Chiari
	Ana Grace Cabrera	MINGOB	Enlace Técnico del Proyecto con la DPCI	10:30 a.m.	MINGOB, Edificio 714, Avenida Roberto Chiari
	Emma Alba Tejada	MINGOB	Directora del Instituto de Estudios Interdisciplinarios	11:00 a.m.	Cancelada. Se está a la espera de confirmar que a las 10 a.m. pueda realizarse en ed. 714

ANEXO 5: BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2015-2019
2. Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá (MANUD 2016-2020)
3. Documento de Programa País PNUD- Panamá (CPD 2016- 2020)
4. Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Gobierno 2014- 2019
5. Documento de proyecto (PRODOC) PS 83709 “Apoyo al Programa de Reformas del MINIGOB”
6. Revisión Sustantiva 001/2016 del Proyecto y, en su caso, Revisión Sustantiva 002/2018
7. Diagnóstico Social y Ambiental (SESP)
8. Matriz de riesgos del PS 92046
9. Informe de control de calidad de la etapa de implementación y seguimiento (2016)
10. Planes Operativos Anuales y planes de adquisiciones de los años 2016-2017-2018
11. Reportes de progreso semestrales y anuales del proyecto 2016-2017-2018
12. Informes anuales de auditoría financiera
13. Carpeta de productos entregados por el proyecto a la fecha
14. Presentación de Resultados del Proyecto en power point
15. Difusión de resultados en los medios de comunicación y redes sociales
16. Minutas de Juntas de Proyecto realizadas 2016-2017-2018
17. Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas.
18. Plan de Acción de Igualdad para las Mujeres 2016-2019
19. Ley 66 de 2015 para Descentralización de la Administración en Panamá
20. Ley 37 de 2009 y; Ley 16 de 2016 que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y Reglamento
21. Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030).
22. Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2007

Revisión de productos ya finalizados por el Proyecto como:

23. Línea de base implementación de Justicia Comunitaria de Paz
24. Guía de recursos para adolescentes y jóvenes, IEI, 2017
25. Estudio de Mercado Sistema Penitenciario
26. otros

ANEXO 6: EJEMPLO INSTRUMENTO RECOLECCIÓN INFORMACIÓN (GUÍA ENTREVISTA)

Institución	Departamento	Nombre del entrevistado/Posición
Fecha	Hora	Lugar
Temas a indagar: output/outcome relacionados:	Otros-as participantes en la entrevista	Reunión individual/grupal

Introducción: La evaluadora presenta el propósito de la evaluación, el enfoque y presenta muy sucintamente los actores institucionales que serán entrevistados.

Se agradece el tiempo y colaboración, se compromete la confidencialidad.

Las preguntas de la entrevista están divididas en tres secciones: b) Evaluación de los resultados más destacados a los que ha contribuido el PNUD y una valoración de los principales factores de éxito y/o de problemas en la implementación; c) En relación a lo anterior, la valoración del valor agregado del PNUD en este tipo de procesos, d) Las proyecciones en materia de gobernabilidad e implementación de reformas del MINGOB impulsadas a partir del cambio de gobierno.

¿Tiene alguna pregunta antes de empezar?

ANTECEDENTES

1. Lo primero que les pediría es que contextualizáramos un poco el proceso de génesis de este Proyecto y cómo ha estado jerarquizado en el marco de las políticas/programas del MINGOB y del Gobierno actual. Se pone énfasis en los principios de desarrollo humano, buen gobierno, eficiencia en la gestión.

A. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN FUNCIÓN DEL TEMA DE COMPETENCIA DEL ENTREVISTADO-A

1. RELEVANCIA:

- 1.1 En función del contexto anterior que probablemente nos han descrito y del componente responsabilidad de su cartera, ¿existieron instancias de diálogo entre PNUD y la institución que usted representa para definir las estrategias de trabajo, los productos, el plan de trabajo?

- 1.2 Las estrategias previstas de trabajo, como la generación de conocimiento, fortalecimiento de las capacidades, ¿fueron correctamente identificadas?

- 1.3 ¿Durante este periodo de implementación, identifica sucesos del contexto significativos que pudieron afectar el alcance de los resultados, bien por el cambio en las prioridades u otros factores? ¿Qué tipo de respuesta dio el PNUD para adaptarse a esos cambios?

- 1.4 En qué medida considera que las iniciativas puestas en marcha estaban apegadas a las necesidades de grupos/comunidades más pobres y excluidos en los ámbitos locales?

- 1.5 Estas líneas de trabajo y los resultados a los que se han llegado, ¿puede pensarse que hay una línea de continuismo en el medio plazo?

2. EFICACIA:

2.1. (Como es muy previsible que ya se haya hablado de los resultados en las preguntas sobre relevancia, acá volvemos a insistir procurando que hagan una priorización de los resultados más sustantivos, que identifiquen las principales dificultades y posteriormente se sitúa a los informantes en el plano de la reflexión sobre los cambios)

2.2 De los resultados a los que el Proyecto ha contribuido, cuál considera que han sido los más sustantivos tanto en el ámbito de la normatividad, como de la planificación, como de la implementación, gestión del conocimiento, otros que usted considere?

2.3 En su opinión, ¿qué factores han ayudado a estos logros? ¿Cuáles son los factores críticos, o lo han sido, en la consecución de los resultados?

2.4. El fortalecimiento de la capacidad nacional en el marco de estas reformas que son apoyadas a través de la acción del Proyecto, es un medio y un fin que el PNUD se propone, ¿en su opinión cómo se constata ese fortalecimiento de la capacidad en la institución que usted representa?

2.5 ¿En qué medida las alianzas llevadas a cabo, la asociación de actores que el MINGOB ha promovido a través del proyecto, han sido estratégicas? ¿Existen déficits en los niveles de articulación/coordinación para avanzar en esta agenda de reformas, cuáles?

2.6. En base a todo lo que están señalando, ¿cuáles consideran que son los cambios más significativos que se han producido?, ¿han cambiado realmente las condiciones de partida? ¿qué cambios se han dado en el desempeño institucional? -----

2.7. Desde la perspectiva de los grupos beneficiarios finales, comunidades, usuarios de servicios que las leyes o reformas promueven, ¿dónde identifican los principales cambios?

2.8 ¿Y desde el punto de vista de la reducción de las brechas de género? ¿cuáles son los cambios más significativos se pueden apuntar?

(En función de las respuestas que tenga hasta acá, Iré valorando según las respuestas la idea de preguntarles sobre cambios en concreto, en función de sus respuestas)

3. EFICIENCIA:

3.1 A su juicio, ¿considera que la implementación del proyecto ha sido eficiente? ¿Qué obstáculos pudieran haber identificado? ¿Dónde identifica ámbitos de mejora?

3.2 Cómo valora el trabajo llevado a cabo por la Unidad Coordinadora del Proyecto, ¿cree que ha contribuido a la eficiencia, en qué sentido?

3.3 ¿Han participado conjuntamente en los procesos de monitoreo y seguimiento con el PNUD y/o a través de la UCP?

3.4 Han afectado imprevistos en la ejecución, ¿Qué medidas contra riesgos se han tomado para afrontar problemas inesperados?

4. SOSTENIBILIDAD:

4.1 ¿En qué medida cree que los beneficios o servicios del Proyecto serán sostenibles? ¿Cuáles son los factores que lo apoyan o dificultan?

4.2 **Apropiación:** ¿En qué medida su Institución ha asumido institucionalmente los resultados más destacados a los que ha contribuido el Proyecto? ¿Existen niveles de amenaza a la sostenibilidad, cuáles?

4.3. Para finalizar quisiera reflexionar con ustedes. En su opinión, qué procesos se consolidarán en el medio largo plazo, en función de su conocimiento, ¿qué resultados son más susceptibles de consolidarse, y por tanto de impactar en las metas de desarrollo nacionales, y cuáles creen que han podido obedecer a momentos más coyunturales,? ¿Podemos hablar de una visión de estado en este momento?

AUNQUE A TODOS LOS ACTORES NACIONALES SE LES PREGUNTARÁ SOBRE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y EL VALOR AGREGADO, A ALGUNOS DE ELLOS PUEDO PREGUNTARLES DE MANERA MÁS EXTENSA. PARA ELLO EL INFORMANTE DEBE ESTAR EN CAPACIDAD DE RESPONDER, ESTO ES, TENER MUY BUEN CONOCIMIENTO DEL PNUD.

5. Tomando como punto de partida todas las contribuciones del PNUD (sobre las cuales ya hemos conversado), queremos analizar ahora el valor agregado o las ventajas comparativas del PNUD respecto de otros organismos en los temas prioritarios en las temáticas que hemos venido analizando.

5.1 ¿Cómo valora el **rol** del PNUD (incluidas sus aptitudes de coordinación) y sus **ventajas comparativas** con relación a la temática y respecto del Sistema de Cooperación Internacional?

5.2 ¿En qué medida PNUD favoreció la articulación de los actores (de gobierno, otros actores de cooperación, etc)? .

5.6 En qué medida el PNUD facilitó la **cooperación Sur-Sur** (capacidad de incorporar lecciones disponibles en otros países/regiones).

A. OTROS ASUNTOS

Antes de finalizar, ¿Hay algún tema o asunto que no se haya sido cubierto sobre el que quieran dar su opinión?

MUCHAS GRACIAS