

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PS00062184 “Fortalecimiento del INADEH para la
Administración del Programa de Capacitación y
Formación del Capital Humano – FASE II”
Consultor Leopoldo Font

Informe Final

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	6
2. Descripción de la Intervención.....	7
2.1. Resultados y productos esperados.....	7
2.2. Vinculación con el Marco de Políticas Públicas.....	10
2.2.1. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá “Un solo País”.....	10
2.2.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	11
2.2.3. Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá.....	12
3. Alcance y Objetivos de la Evaluación.....	14
3.1. Objetivos de la Evaluación.....	14
3.2. Alcance de la Evaluación.....	14
3.3. Criterios de la Evaluación.....	15
3.4. Preguntas de la Evaluación.....	16
4. Enfoque de la Evaluación y métodos.....	18
4.1. Enfoques técnicos.....	18
4.2. Métodos y técnicas propuestas para desarrollar la evaluación.....	19
5. Consideraciones éticas.....	21
5.1. Antecedentes del evaluador.....	21
5.2. Principales limitaciones de la Metodología.....	21
6. Análisis de datos.....	22
7. Hallazgos y Conclusiones.....	22
7.1. Hallazgos.....	22
7.1.1. Pertinencia.....	22
7.1.2. Eficacia.....	27
7.1.3. Eficiencia.....	46
7.1.4. Sostenibilidad.....	49
7.2. Conclusiones.....	51
8. Recomendaciones.....	54
8.1. Recomendaciones Generales.....	54
8.2. Recomendaciones Específicas PNUD.....	56
9. Lecciones Aprendidas.....	58

Anexos de la Evaluación	60
Listado de individuos o grupos de entrevistados o consultados y de lugares visitados	60
Listado de Documentos de apoyo examinados	62
Presentación inicial de Hallazgos	63
Términos de Referencia	79

Resumen Ejecutivo

El Proyecto “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II” se orientó a facilitar la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional a través del apoyo al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).

La presente evaluación tiene como propósito el valorar y recaudar lecciones aprendidas en: (i) el desempeño del proyecto; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; (iii) el impacto real y potencial del proyecto; (iv) así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo.

Para alcanzar los objetivos, la propuesta metodológica de esta evaluación incorpora cinco perspectivas que enriquecen y potencian el enfoque propuesto por PNUD: (i) el enfoque de Gestión para Resultados; (ii) el enfoque formativo/constructivo; (iii) la confiabilidad y validez técnica de los juicios evaluativos, (iv) la perspectiva de los agentes y (v) el enfoque de género y derechos humanos.

Acorde a los principios técnicos establecidos por la OCDE (OCDE 2009) y la Oficina de Evaluación de PNUD (PNUD 2012) los criterios técnicos que se utilizan en esta evaluación son: (i) Pertinencia; (ii) Eficacia; (iii) Eficiencia y (iv) Sostenibilidad. El presente estudio es una evaluación basada en información existente que ha sido completada con trabajo de campo cualitativo, y toma como período de referencia un plazo de diez años, desde octubre 2008 hasta noviembre 2018.

El Proyecto ha demostrado ser una iniciativa altamente vinculada con las políticas públicas y prioridades gubernamentales definidas a nivel educativo laboral y, de forma complementaria, también pertinente en relación a las prioridades nacionales de desarrollo. Asimismo, los principales logros estuvieron vinculados a la generación de un Marco Institucional del INADEH, la rehabilitación y equipamiento de Centros de formación para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido, así como al impulso del Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada.

Del mismo modo, también se identifican desafíos importantes en relación a la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional con el fin de propiciar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las calificaciones profesionales, así como también al desarrollo de capacidades institucionales a nivel de INADEH y la mejora en la calidad de la formación profesionales desde una perspectiva colaborativa entre los principales actores vinculados al tema: Estado, trabajadores y empresas.

En lo específicamente vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este se posicionó como un agente que brinda transparencia, solvencia y credibilidad a los Proyectos que administra, brindando controles confiables a nivel financiero, así como también en lo que respecta a una ágil gestión de los procesos apoyando a los equipos técnicos nacionales.

Entre las principales recomendaciones sobre las cuales continuar fortaleciendo el INADEH podemos encontrar: (i) generar condiciones favorables para alcanzar una mayor estabilidad y/o permanencia del personal clave a la interna de la organización, (ii) profundizar la revisión de los procesos de trabajo claves del INADEH para el cumplimiento de su misión institucional, (iii) refinar los diseños iniciales de las propuestas de formación profesional con una alta

participación y/o consulta de potenciales beneficiarios, así como a los posibles empleadores, (iv) identificar las competencias y saberes que son requeridos a efectos de iniciar su validación con el sector de trabajadores y el sector empresarial, (v) profundizar la incorporación del enfoque de género dentro de la propuesta de formación profesional impulsada por el INADEH, (vi) potenciar los sistemas de información existentes que incorporen los indicadores SMART priorizados a efectos de mejorar el uso de información sobre los avances en el logro de objetivos y (vii) estrategias de comunicación que prevean abordajes y acciones diferenciales en función de diferentes públicos objetivos.

Finalmente en lo que respecta a las lecciones aprendidas se destaca que: (i) el diseño original se encontraba íntimamente vinculado a las necesidades y prioridades nacionales, (ii) las insuficiencias en la formulación original limitó el desarrollo de las herramientas de monitoreo y evaluación, (iii) la importancia de generar tempranamente sistemas de indicadores y sistemas de información potentes para proveer las evidencias requeridas a efectos del Monitoreo y la Evaluación, y (iv) la necesidad de una capacitación permanente a los instructores y supervisores, junto con el desarrollo de herramientas que permitan realizar una evaluación de naturaleza fuertemente formativa.

Glosario

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
APATEL	Asociación Panameña de Hoteles
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo para América Latina
CIDES	Centro Internacional de Desarrollo Sostenible
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo de la Empresa Privada
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
IFAC	Federación de Contadores
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPT	Instituto Profesional y Técnico
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá
MEDUCA	Ministerio de Educación
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RedIFP	Red Regional de Instituciones de Formación Profesional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
USMA	Universidad de Santa María La Antigua

1. Introducción

El Proyecto “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II” se llevó adelante entre el año 2008 y 2018 con el propósito de fortalecer institucional y organizacionalmente al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

La presente evaluación tiene entre sus cometidos el favorecer la generación y sistematización de información sobre la implementación, logros y lecciones aprendidas en relación al proyecto, a partir de evidencias e información válida y confiable que potencie la toma de decisiones y brinde elementos para la mejora de la gestión en clave de resultados. Esta evaluación final aporta hallazgos, conclusiones y recomendaciones a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados del ejercicio, asegurando así también mayores grados de transparencia y rendición de cuentas.

Acorde a los principios técnicos establecidos por la OCDE (OCDE 2009) y la Oficina de Evaluación de PNUD (PNUD 2012) los criterios técnicos que se utilizan en esta evaluación son: (i) Pertinencia; (ii) Eficacia; (iii) Eficiencia y (iv) Sostenibilidad. La presente evaluación abarca un periodo de diez años (octubre 2008 hasta noviembre 2018) y contempla las provincias de Panamá (centro Bonifacio Pereira), Panamá Oeste (centro de La Chorrera), Colón (centro de Puerto Escondido) y Coclé (centro de Penonomé).

La metodología utilizada para la evaluación final de Proyecto realiza un análisis del diseño del Proyecto (valoración de su Marco de Resultados), el estudio de la implementación de la iniciativa (incluyendo aspectos organizativos) y el nivel de desempeño alcanzado (logros obtenidos) a lo largo de la cadena de resultados esperados por el Proyecto (con énfasis a nivel de Productos).

Para alcanzar los objetivos planteados, el presente informe se organiza en ocho apartados donde se describen y valoran los principales atributos del Proyecto Fortalecimiento del INADEH. Esos apartados son: (i) Descripción de la Intervención; (ii) Alcance y Objetivos de la Evaluación; (iii) Enfoque de la Evaluación y métodos; (iv) Consideraciones éticas; (v) Análisis de datos; (vi) Hallazgos y Conclusiones; (vii) Recomendaciones; (viii) Lecciones Aprendidas.

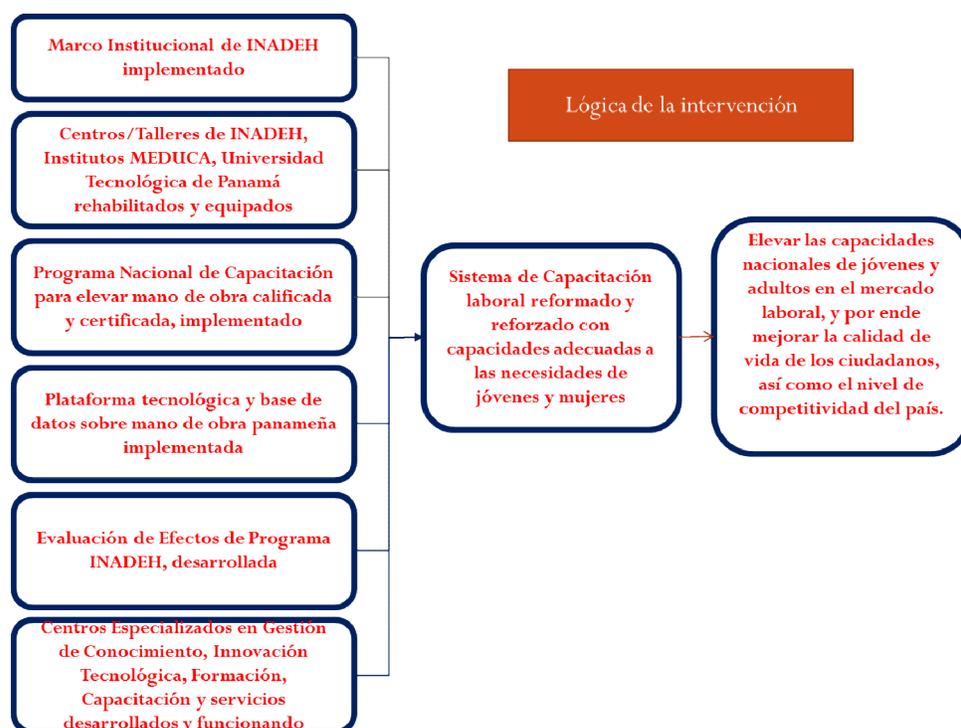
2. Descripción de la Intervención

2.1. Resultados y productos esperados

El Proyecto “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II” se orientaba a facilitar la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional con el fin de propiciar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las calificaciones profesionales, capaz de dar respuesta a la demanda de proyectos estratégicos de desarrollo nacional y a las expectativas de política social del Estado (PRODOC, 2008).

Desde el año 2008, el proyecto se implementó con un socio estratégico gubernamental que fue el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), rector de la formación profesional a nivel nacional, y con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en una variedad amplia de temas (técnicos sustantivos, administración financiera, adquisición, logísticos, etc.). Asimismo, se preveían otros actores como asociados en la implementación (entre otros MEDUCA y OIT)¹.

Durante un período de diez años, se llevaron adelante un conjunto de iniciativas orientadas a generar como resultado *eleva las capacidades nacionales de jóvenes y adultos en el mercado laboral, y por ende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como el nivel de competitividad del país.*



Fuente: elaboración propia en base a PRODOC, 2008

¹ En el documento de Proyecto se incluían: MITRADEL, ACP, UTP, CONATO, CONEP, Fundación Gabriel Lewis, COSAPE, Fundación del Trabajo, Ciudad del Saber, SENAI, SENATI, SENA.

Para alcanzar los resultados referidos se proponen una serie de productos vinculados con aspectos que abarcan desde temas regulatorios del sector hasta aspectos vinculados a la formación profesional propiamente dicha (cursos, etc.). Los productos esperados eran (PRODOC, 2008): (1) Marco Institucional del INADEH, implementado; (2) Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido; (3) Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado; (4) Plataforma Tecnológica y Base de Datos a nivel Nacional con información de mano de obra panameña, diseñada y en ejecución; (5) Evaluación de Efecto del programa del INADEH, desarrollada; (6) Centros Especializados de Gestión del Conocimiento, Innovación Tecnológica, Formación, Capacitación y Servicios, desarrollados y en funcionamiento.

Resumen de Productos	
Producto	Descripción
(1) Marco Institucional del INADEH, implementado;	1.1 Diseñar una propuesta de definición del marco de políticas y estrategia institucional que considere el status jurídico, las atribuciones de los distintos segmentos de participantes, la modalidad de coordinación, formación por competencias y gestión de calidad.
	1.2 Diseñar e implementar una estrategia de desarrollo futuro del sistema, particularmente en lo referente a la definición de las líneas de acción orientadas a la consolidación del Sistema y a la obtención del financiamiento necesario.
	1.3 Establecer mediante consultorías el tipo de estructura, los diseños organizacionales y de gestión con una clara misión y visión institucional que permitan establecer una estrategia de mediano y largo plazo.
	1.4 Capacitar y actualizar al recurso humano del sistema.
	1.5 Generar espacios de coordinación y consulta técnica en los sistemas educativos y productivos que fortalezcan el Sistema.
	1.6 Construir una línea de base del proceso de construcción del sistema de formación profesional.
(2) Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido;	2.1 Contratar empresas para rehabilitar los centros y talleres del INADEH y MEDUCA y de la UTP.
	2.2 Adquirir equipo y mobiliario para los centros y talleres.
	2.3 Equipar los laboratorios especializados, Aulas itinerantes y Talleres Agroindustriales del INADEH.
	2.4 Contratar empresas para el mantenimiento de los equipos.
Fuente: elaboración propia en base a PRODOC 2008	

Resumen de Productos	
Producto	Descripción
(3) Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado;	3.1 Contratar empresas para diseñar e implementar estrategias de divulgación.
	3.2 Adquirir artículos y servicios promocionales.
	3.3 Contratar instructores nacionales para el programa de capacitación.
	3.4 Contratar empresas y consultores para desarrollar programas especiales de capacitación.
	3.5 Adquirir simuladores de tercera generación en apoyo a las capacitaciones.
(4) Plataforma Tecnológica y Base de Datos a nivel Nacional con información de mano de obra panameña, diseñada y en ejecución;	4.1 Contratar empresas para diseñar e implementar estrategia de divulgación.
	4.2 Adquirir equipos para desarrollo de plataforma tecnológica.
	4.3 Contratar empresas para implementación y mantenimiento de software.
	4.4 Adquirir plantas eléctricas.
(5) Evaluación de Efecto del programa del INADEH, desarrollada;	5.1 Contratación de consultoría para realizar la evaluación de los efectos del programa desarrollado por el INADEH.
	5.2 Actividades con las partes involucradas para devolver los resultados de la evaluación de efectos.
	5.3 Edición y publicación de las Evaluaciones de Efectos.
(6) Centros Especializados de Gestión del Conocimiento, Innovación Tecnológica, Formación, Capacitación y Servicios, desarrollados y en funcionamiento.	6.1 Proveer la infraestructura necesaria para oficina y los laboratorios.
	6.2 Dotar de equipo especializado e insumos necesarios.
	6.3 Brindar capacitación continua al personal de los centros.
	6.4 Contratar empresas para el mantenimiento del equipo.
	6.5 Brindar servicios de documentación e información.
	6.6 Implementar un Sistema de Control y Seguridad
Fuente: elaboración propia en base a PRODOC, 2008.	

En este punto cabe destacar que el proyecto preveía inicialmente la estructura de productos y resultados presentados anteriormente, para llevarse adelante en un período de tres años entre Agosto de 2008 y Diciembre de 2011 con un monto total de recursos previstos que ascendía a U\$s 38,958,054. Este monto a su vez se distribuía entre Presupuestos para Insumos (U\$s 37,640,631.88) y Costos de Gestión (u\$S 1,317,412.12).

Asimismo, es pertinente agregar que luego de sucesivas extensiones en el período de ejecución, se realizó en el año 2015 una Revisión Sustantiva (001/2015) que amplió la vigencia del Proyecto hasta Diciembre de 2017 e incluyó la asignación de recursos adicionales de Fondos del Gobierno por un monto de U\$s 5,000,000 incluyendo GMS (Total post Revisión Sustantiva: U\$s 43,958,054). Dentro de este marco los productos del Proyecto pasaron a ser:

- (1) Marco Institucional del INADEH, implementado;
- (2) Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido;
- (3) Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado.

Finalmente, el proyecto con estas nuevas características culminaría su implementación en diciembre de 2018.

2.2. Vinculación con el Marco de Políticas Públicas

2.2.1. Plan Estratégico de Gobierno de Panamá “Un solo País”

En lo que respecta al **Plan Estratégico de Gobierno de Panamá “Un solo País” (2015-2019)** el proyecto se enmarca en diferentes aspectos. El Plan asume el compromiso de reducir las brechas de desarrollo territorial y social del país para mejorar la calidad de vida de los panameños y panameñas, para alcanzar un crecimiento económico inclusivo.

En primer lugar, se establecía como una prioridad general la Reducción de las inequidades en la prestación de servicios educativos² en especial para minimizar la incidencia negativa de factores de naturaleza geográfica, étnica y sociales (Un solo país 2014:101).

En segundo lugar, de forma más específica, se establecía a nivel de la Formación Profesional las siguientes líneas de Intervención (Un solo país 2014-2019:104):

- Reforzar la pertinencia y calidad de la oferta: se reconoce la rectoría de INADEH como rector de la formación profesional, la capacitación laboral y la capacitación en gestión empresarial. Asimismo se establecía la necesidad de fortalecer y renovar el INADEH para optimizar la pertinencia y calidad de la oferta formativa³.
- Fortalecer la articulación del sistema de formación profesional con las necesidades del sector productivo así como con las políticas económicas y educativas del país (Un solo país 2014-2019:104).
- Aumentar la inclusión y el acceso de grupos vulnerables de población a los servicios de formación profesional y capacitación laboral.
- Promover la valoración social de las carreras técnicas.
- Garantizar un financiamiento adecuado y estable para el desarrollo del sistema de formación profesional.
- Desconcentrar la formación técnica a nivel nacional, asegurando la oferta en todo el país.

Principales acciones y proyectos estratégicos en materia de Formación Vocacional y Técnica	
ORGANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none">▪ Fortalecimiento del INADEH, especialmente de sus sedes regionales▪ Elaboración de estudios prospectivos periódicos que permitan acercar la oferta y la demanda de titulaciones (Observatorio Laboral)
INSTITUCIONALES-NORMATIVOS	<ul style="list-style-type: none">▪ Reactivación de la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM) y de los Consejos Sectoriales de Competencia▪ Elaboración de estrategias y planes de acción para la formación técnica▪ Establecimiento de un Sistema de certificación de competencias▪ Implantación de un sistema de evaluación del cuerpo docente▪ Revisión de los conocimientos impartidos en el sistema INADEH▪ Establecer un sistema de bolsa de trabajo asociado a los centros de formación técnica
INVERSIONES	<ul style="list-style-type: none">▪ Construcción de nuevos centros de Alto Aprendizaje▪ Sistema de Becas para especialización técnica▪ Construcción de nuevos centros de formación vocacional y sedes regionales universitarias en Provincias y Comarcas▪ Base de estadísticas profesionales (PANAMÁ EMPLEA)

Fuente: “Un solo País” (2015-2019)

² “Respecto a la formación técnica y vocaciones, la distancia entre los centros INADEH y los lugares de trabajo impide que los trabajadores puedan beneficiarse de la formación. Además, no existen oportunidades de capacitación continua dentro de los centros de trabajo.” (Un solo país 2014-2019:101)

³ “Para optimizar la pertinencia y calidad de la oferta formativa en estas áreas, será indispensable un profundo proceso de fortalecimiento y renovación de la institución. También será necesario dotar de autonomía técnica a las entidades responsables de la calidad y del sistema de competencias laborales contempladas en la referida ley. Modalidades de formación basadas en la empresa, como la formación dual o en alternancia serán prioritarias, deben combinarse con nuevas ofertas de alta cualificación en función de la necesidad los sectores económicos más dinámicos del país” (Un solo país 2014-2019:104).

2.2.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



En el año 2015, se llevó adelante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible donde más de 150 jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo eje principal y articulador son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, como herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), plantean el desafío de impulsar el Desarrollo en clave multidimensional e integrando aspectos sociales, económicos y ambientales. Para ello proponen un marco de resultados que contiene 17 Objetivos, 169 metas y 230 indicadores globales.

Los ODS son por definición integrales e indivisibles e incorporan las principales dimensiones del Desarrollo Sostenible (económico, social y ambiental). Poseen vocación universal, contemplando las particularidades, condiciones y niveles de desarrollo de cada país.

Para el caso de Panamá se pone especial énfasis en erradicar la pobreza y promover la prosperidad en un mundo cambiante. Como se puede apreciar en el Informe Nacional Voluntario 2017 se pone especial énfasis en los ODS:

- (1) Fin de la Pobreza;
- (2) Hambre Cero;
- (3) Salud y Bienestar;
- (5) Igualdad de Género;
- (9) Industria, Innovación e Infraestructura;
- (14) Vida Submarina

Por sus características, el Proyecto se relaciona principalmente con el ODS 1 Fin de la Pobreza, el ODS 4 Educación de Calidad y ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico. En lo que respecta al ODS 1 Fin de la Pobreza, establece el poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

El ODS 4 Educación de Calidad propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Dentro de este marco establece como Metas específicas vinculadas a la formación profesional:

(4.3) De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

(4.4) De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

(4.5) De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas

vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

(4.c) De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

El ODS 8 Trabajo Decente propone Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Dentro de este marco establece como Metas específicas vinculadas a la formación profesional y empleo decente:

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

2.2.3. Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá

En lo que respecta al **Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá** (MANUD 2016-2020) celebrado entre la República del Panamá y las Naciones Unidas, se establecen las tres áreas principales de cooperación consideradas prioritarias para el desarrollo del país en el próximo quinquenio y tomando en cuenta la experiencia y las ventajas comparativas de la Organización de las Naciones Unidas⁴ en Panamá. Las áreas priorizadas fueron: a. Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión. b. Gobernanza, Diálogo y Participación Social. c. Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo.

Dentro de este marco, el Proyecto se relaciona con el Área de Cooperación prioritaria N° 1 Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión a fin de atender desafíos en materia de “la disparidad de ingreso, en las brechas sociales y territoriales, en la pobreza estructural, y en la falta de integración étnica y cultural” (MANUD 2015:21).

Entre cambios estratégicos que se esperan alcanzar dentro de esta Área de Cooperación, se destaca por su vinculación con el Proyecto el Efecto 1.1 que establece que al año 2020 el Estado implementa Políticas Públicas Integrales y presta servicios sociales de calidad con

⁴ “El presente Marco de Cooperación y cada una de sus áreas de cooperación están orientadas por los cinco principios de programación, que utiliza la Organización de Naciones Unidas en sus programas de cooperación y que han sido adaptados al contexto de Panamá: (1) el enfoque basado en los Derechos Humanos, (2) la Igualdad de Género, (3) Sostenibilidad del Medio Ambiente, (4) Gestión Basada en Resultados y (5) Desarrollo de Capacidades.” (MANUD, 2015:2).

enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos (MANUD 2015:21).

Indicadores de MANUD	
Indicador	Fuentes
<p>Indicador 1.1.1</p> <p>Número de Políticas Públicas integrales y programas de protección social para la inclusión, que reducen las brechas de equidad e inclusión, orientados a población prioritaria (sexo, identidad de género, área (urbana, rural, indígena), grupo étnico, niveles de pobreza y grupo etario) implementadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes Anuales Institucionales. • Informes de programas y proyectos. • Estadísticas institucionales
<p>Indicador 1.1.2</p> <p>Nivel de reducción, de la brecha en desarrollo humano (% de distancia por debajo del promedio nacional del índice de desarrollo humano) desagregado por área, rural e indígena</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informes Estadísticos del INEC • Informes de Desarrollo Humano. • Estadísticas Institucionales. • Informes de los ODS
Fuente: MANUD 2016-2020	

Finalmente, en lo que respecta al **Programa de País PNUD-Panamá (CPD 2016-2020)** está relacionado con el Plan Estratégico del Gobierno de Panamá 2015-2019 a efectos de potenciar el logro de los objetivos allí planteados a partir de cuatro esferas principales vinculadas a la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Las esferas son: (1) Servicios Básicos; (2) Voz y democracia; (3) Seguridad y Justicia y (4) Desarrollo Sostenible.

Dentro de la primera esfera (1) Servicios Básicos se identifican tres líneas de acción, en tres líneas de trabajo: a) apoyo institucional a las entidades nacionales, b) ampliación de los servicios a un grupo de población particularmente marginado (población indígena), y c) investigación orientada a nuevos conocimientos y enfoques innovadores.

A nivel de los documentos de Proyecto,⁵ se propone que este aporte a la mejora a nivel de Iniciativas de investigación y desarrollo para generar conocimientos que influyan en las políticas públicas y para catalizar las innovaciones en el desarrollo. En particular, con el aumento del número de productos de conocimientos con datos sobre el estado del desarrollo humano sostenible y la visualización de las condiciones de los grupos vulnerables/prioritarios que se utilizan en la formulación de políticas.

⁵ Nivel de reducción de la desigualdad en el desarrollo humano, desglosado por zonas rurales e indígenas (la desigualdad representa el % de distancia del IDH medio).

3. Alcance y Objetivos de la Evaluación

3.1. Objetivos de la Evaluación

Acorde a lo establecido en los Términos de Referencia, la evaluación final del Proyecto PS00062184 “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II” tiene como propósito el **valorar y recaudar lecciones aprendidas** en:

- (i) el **desempeño** del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia;
- (ii) la **sostenibilidad** y la **ampliación de los resultados**; y
- (iii) el **impacto** real y potencial del proyecto;
- (iv) así como el **cumplimiento del mandato** de política de evaluación del PNUD sobre las **contribuciones de los resultados de desarrollo**.

3.2. Alcance de la Evaluación

En ese sentido, acorde a los principios técnicos definidos por el PNUD (PNUD 2009), el alcance general que asume la evaluación para lograr su propósito es evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados esperados en el documento de proyecto (PRODOC 2008).

De forma más específica se propone evaluar si se lograron los resultados y la eficiencia con la que se obtuvieron, de manera que permita analizar y evidenciar señales de éxito, así como las lecciones aprendidas durante el ciclo del proyecto.

La evaluación final toma como período de referencia un plazo de diez años, desde Octubre 2008 hasta Noviembre 2018. Desde el punto de vista geográfico alcanza las provincias de Panamá (centro Bonifacio Pereira), Panamá Oeste (centro de La Chorrera), Colón (centro de Puerto Escondido) y Coclé (centro de Penonomé).

Finalmente, un elemento importante a resaltar es que el foco de la evaluación es el Proyecto “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II”. En ese sentido, este estudio es distinto a una evaluación institucional del desempeño del INADEH como organización, sino más bien se trata de ver en qué medida el Proyecto alcanzó los logros previstos vinculados al organismo.

3.3. Criterios de la Evaluación

Acorde a los principios técnicos establecidos por la OCDE (OCDE 2009) y la Oficina de Evaluación de PNUD (PNUD 2012) los criterios técnicos que se utilizan en esta evaluación son: (i) Pertinencia; (ii) Eficacia; (iii) Eficiencia y (iv) Sostenibilidad. En esta evaluación, los juicios son elaborados en función de las evidencias disponibles, en particular, la calidad y suficiencia de las mismas. A continuación, se definen cada uno de los criterios técnicos.

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. El sistema de valoración para este ítem es: *Pertinente (P)*, *Parcialmente Pertinente (PP)* y *No Pertinente (NP)*.

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. El sistema de valoración para este ítem es: *Altamente Satisfactoria -AS-⁶*; *Satisfactoria -S-⁷*; *Moderadamente Satisfactoria -MS-⁸*; *Moderadamente Insatisfactoria -MI-⁹*; *Insatisfactoria -I-¹⁰*; *Altamente Insatisfactoria -AI-¹¹*.

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. El sistema de valoración para este ítem es: *Altamente Satisfactoria -AS-¹²*; *Satisfactoria -S-¹³*; *Moderadamente Satisfactoria -MS-¹⁴*; *Moderadamente Insatisfactoria -MI-¹⁵*; *Insatisfactoria -I-¹⁶*; *Altamente Insatisfactoria -AI-¹⁷*.

Sostenibilidad: mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa. El sistema de valoración para este ítem será: *Probable (p)*; *Moderadamente Probable (MP)*; *Moderadamente Improbable (MI)* e *Improbable (I)*.

⁶ El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos.

⁷ El proyecto sólo hubo deficiencias menores.

⁸ Hubo deficiencias moderadas.

⁹ El proyecto tuvo deficiencias significativas.

¹⁰ El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos.

¹¹ El proyecto tuvo deficiencias severas.

¹² El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos.

¹³ El proyecto sólo hubo deficiencias menores.

¹⁴ Hubo deficiencias moderadas.

¹⁵ El proyecto tuvo deficiencias significativas.

¹⁶ El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos.

¹⁷ El proyecto tuvo deficiencias severas.

3.4. Preguntas de la Evaluación

Para valorar la **Pertinencia** las preguntas orientativas que se utilizan en la evaluación son las siguientes:

- ¿El diseño del proyecto coincide con las prioridades nacionales?
- ¿Contempla el proyecto la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades?
- Participación y procesos impulsados por el país: ¿las contrapartes del gobierno nacional apoyan los 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? ¿O el proyecto implementa campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada para dar a conocer los avances?

Para valorar la **Eficacia** las preguntas orientativas que se utilizan en la evaluación son las siguientes:

- ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto? ¿Cuáles fueron las principales barreras para alcanzar los objetivos del Proyecto?
- En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados del proyecto, ¿tienen los indicadores un enfoque SMART? ¿Fueron las metas a mitad de periodo y al final del proyecto razonables? ¿Qué sugerencias de enmiendas específicas / revisiones de metas e indicadores se recomendarían para futuros proyectos?
- ¿Ha existido participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género?
- ¿El progreso realizado ha permitido 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 incorporado en futuros proyectos?
- ¿Cómo las lecciones aprendidas, derivadas del proceso de manejo adaptativo, han sido documentadas, compartidas con actores clave, e internalizadas por los socios y el público en general?

Para valorar la **Eficiencia** las preguntas orientativas que se utilizan en la evaluación son las siguientes:

- ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados? ¿Se han movilizado recursos para el proyecto del INADEH? ¿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?
- ¿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?

Para valorar la **Sostenibilidad** las preguntas orientativas que se utilizan en la evaluación son las siguientes:

- ¿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 los gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través de los proyectos de INADEH?
- ¿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?
- Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a las contrapartes adecuadas que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

4. Enfoque de la Evaluación y métodos

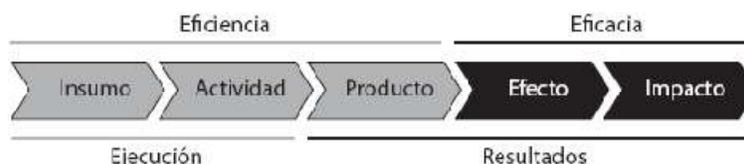
4.1. Enfoques técnicos

La propuesta metodológica incorpora cinco perspectivas que enriquecen y potencian el enfoque propuesto por PNUD para llevar adelante la evaluación final del Proyecto PS00062184 “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II”.

Las perspectivas que nutren la metodología son: (i) el enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (incorporando la idea de cadena de valor); (ii) el enfoque formativo/constructivo de cara a facilitar el aprendizaje institucional; (iii) la confiabilidad y validez técnica de los juicios evaluativos, (iv) la incorporación de la perspectiva de los agentes y (v) el enfoque de género y derechos humanos.

(i) El enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). Es una estrategia de gestión que pone el énfasis en los resultados reales y significativos a nivel de las personas (más allá de los resultados y desempeños internos de las propias agencias). Aporta una visión integral de las acciones para el desarrollo analizando toda su **cadena de valor o cadena de resultados** (que incluye los insumos¹⁸, procesos¹⁹, productos²⁰, resultados intermedios -efecto²¹ y resultados finales-impacto²² que se buscan con los programas). Asimismo, ofrece un marco de conceptual clave en la medida que articula la planificación estratégica de la organización, la implementación, el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje y la retroalimentación de las decisiones relacionadas a la gestión.

Figura I: cadena de resultados



Fuente: BID La gestión para resultados en el Desarrollo

(ii) El enfoque formativo/constructivo de cara a facilitar el aprendizaje institucional apunta a comprender la evaluación como una herramienta que aporte evidencias para mejorar el diseño y gestión de Proyectos para el Fortalecimiento Institucional orientados al desarrollo (presentes y futuros), así como, a la toma de decisiones de los agentes participantes (ya sean operadores, implementadores, beneficiarios/as y la ciudadanía en general).

¹⁸ Los *Insumos* son los *recursos* necesarios para prestar los servicios.

¹⁹ Los *Procesos* son las tareas y secuencias de tareas necesarias para la producción de los bienes y servicios.

²⁰ Los *Productos* son los bienes y/o servicios prestados por los programas.

²¹ Los *Resultados Intermedios* son los efectos inmediatos de la prestación de los bienes y servicios de los programas.

²² Los *Resultados Finales* son los efectos a mediano y largo plazo de la prestación de los bienes y servicios de los programas.

(iii) La confiabilidad y validez técnica refiere al cuidado sistemático y riguroso dentro de la evaluación de las descripciones, juicios y/o inferencias que se realicen durante el estudio a efectos que estén debidamente respaldados en (1) la evidencia empírica correspondiente (tanto cualitativa como cuantitativa), así como en (2) los marcos conceptuales y/o teóricos aceptados internacionalmente en la materia. Como, por ejemplo, se utilizarán como aportes las guías y estándares producidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-OVE), el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), el Grupo Independiente de Evaluación (IEG) del Banco Mundial (BM) o la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE).

(iv) La incorporación de la perspectiva de los agentes implica conocer las percepciones, creencias y/o valoraciones que tienen los agentes participantes de la iniciativa en relación al proceso de implementación del Proyecto, los servicios que presta, sus logros, así como las principales limitaciones que pueden haber rodeado la implementación del Proyecto. Este enfoque es esencial para la identificación de buenas prácticas, así como lecciones aprendidas que puedan potenciar la aplicación de la experiencia en otros contextos y/o iniciativas dirigidas a poblaciones similares.

(v) El enfoque de género y derechos humanos es imprescindible si se desea lograr la justicia social y la eficacia de la labor de desarrollo, en definitiva, si se quiere conseguir con éstas el cambio social. Esto surge de la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres, como las relaciones entre ambos, el impacto de las mismas en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar. Asimismo, requiere prestar atención a los grupos de beneficiarios que se intentará presentar desagregados por criterios de relevancia: grupos desfavorecidos y favorecidos (mujeres / hombres, clase, etnia, religión, edad, ubicación, etc.).

4.2. Métodos y técnicas propuestas para desarrollar la evaluación

La metodología de la evaluación para alcanzar los objetivos planteados se sostiene en el análisis del diseño del Proyecto (valoración de su teoría de cambio), el estudio del proceso de implementación de la estrategia (incluyendo aspectos organizativos) y el nivel de desempeño alcanzado (logros alcanzados) a lo largo de la cadena de resultados esperados por el Proyecto (con énfasis a nivel de Resultados y Productos). Los juicios son sostenidos sobre evidencias a partir de la triangulación de fuentes de información cuantitativa y cualitativa.

En ese sentido, dado que los logros previstos del “Proyecto de Fortalecimiento del INADEH” en su Marco de Resultados se encuentran centrados a nivel de efectos (outcomes) y productos (output) el análisis de eficacia contempla ambas dimensiones a partir de las evidencias disponibles.

Para cumplir con los alcances previstos la propuesta metodológica planteó: (a) describir y analizar los resultados obtenidos a partir de los indicadores incluidos en las matrices de resultados; (b) describir y analizar los productos del Proyecto (previstos y no previstos), su grado de avance (% de logros), la relación entre los referidos productos y en relación con los efectos esperados; (c) describir y analizar los procesos de producción (cadena de producción) de los productos previstos, precisando las modalidades de producción o formas de proveerlos (previstos y no previstos), especificando las responsabilidades directas del Proyecto y aquellas delegadas a terceros y, finalmente, (d) comprender los factores de contexto (factores externos), así como de las estrategias de mitigación llevadas adelante por el Proyecto para alcanzar sus objetivos (incluyendo su contemplación en la matriz de riesgos).

La metodología propuesta implica la realización de, al menos, las siguientes actividades técnicas: (i) análisis y revisión sustantiva de los documentos programáticos clave (destacándose el Marco de Resultado como eje articulador); (ii) Análisis y revisión sustantiva de los documentos de contexto que aporten elementos para evaluar el trabajo realizado ; (iii) Entrevistas a informantes clave a nivel de los agentes involucrados en el diseño y/o implementación del Proyecto; (iv) Entrevistas a informantes clave a nivel de contrapartes de Gobierno; (v) Análisis de fuentes de datos secundarias que sean relevantes para evaluar los logros alcanzados por el Proyecto (a nivel de productos y resultados).

5. Consideraciones éticas

5.1. Antecedentes del evaluador

Los antecedentes profesionales del evaluador están acordes a los requerimientos de la presente evaluación. El Mag. Leopoldo Font posee una vasta experiencia en materia de gestión por resultados, monitoreo y evaluación de programas públicos. Asimismo, ejerce la docencia a nivel de grado y posgrado desde hace tres décadas.

Asimismo, el evaluador se ha especializado en la evaluación de proyectos, programas y políticas públicas en metodologías de evaluación basadas en información existente como es el estudio que está planteado en esta oportunidad.

5.2. Principales limitaciones de la Metodología

En primer lugar, por tratarse de una evaluación basada en información existente que ha sido completada con trabajo de campo cualitativo es posible abordar adecuadamente aspectos, tales como, preguntas de diseño, procesos organizativos y contribuciones realizadas por el proyecto en diferentes aspectos institucionales y vinculados a los productos producidos. En cambio, existe una imposibilidad de establecer efectos netos o impactos de las acciones llevadas adelante en término de mejoras de vida de las personas participantes, ya sea en su calidad de vida, o en aspectos más específicos vinculados a sus inserciones laborales y/o educativas.

En segundo lugar, se presentan algunas limitaciones vinculadas con otros aspectos a nivel de la metodología, de las características del Proyecto evaluado e incluso del propio proceso de trabajo que es llevado adelante para alcanzar los objetivos de la evaluación. Entre otros podemos destacar:

1. Diseño del Proyecto con limitaciones que condicionan su evaluabilidad.
2. Disponibilidad de información sobre el Proyecto avanzado el proceso de evaluación.
3. Escaso tiempo para realización del estudio.
4. Sistema de información con limitaciones para brindar información relevante y/o entregada de forma inoportuna para la evaluación.
5. Dificultad para conseguir información sistematizada acerca del Proyecto.
6. No existencia de indicadores sustantivos a nivel de productos y/o resultados y por tanto escasa evidencia.
7. Durante el trabajo de campo no fue posible entrevistar a contrapartes del Ministerio de Educación (MEDUCA) y del Sector Empresarial.

6. Análisis de datos

A efectos de un ordenamiento general de la secuencia de análisis de datos en esta evaluación, se comenzó por revisar aspectos relacionados con los objetivos y definiciones básicas de la evaluación. En primer lugar, a partir de las premisas definidas en los términos de referencia, fue necesario repasar y ajustar los alcances de la evaluación, así como las preguntas específicas, las dimensiones de análisis principales a efectos de refinar el diseño metodológico posterior y el esquema de trabajo u operativo.

A partir de esta revisión y de algunos ajustes, se elaboró el Informe Inicial de la Evaluación incluyendo un Plan de Trabajo previo a la realización del trabajo de campo en Panamá entre el 21 de noviembre de 2018 y el 01 de diciembre de 2018.

En segundo lugar, el diseño de evaluación siguió un enfoque mixto cuantitativo y cualitativo para robustecer las inferencias a realizar para analizar el logro de los objetivos previstos en relación a los cuatro criterios técnicos: (i) Pertinencia; (ii) Eficacia; (iii) Eficiencia y (iv) Sostenibilidad.

Asimismo, el enfoque mixto permitió combinar información cuantitativa proveniente de fuentes secundarias (como registros administrativos, evaluaciones previas u otros reportes) con información cualitativa proveniente directamente del trabajo de campo que se llevó adelante (entrevistas).

La posibilidad de triangulación de diferentes fuentes de información (datos) y métodos de investigación (relacionadas también con distintas técnicas de relevamiento de información) redundaron en una mayor solidez de los hallazgos realizados por la evaluación. A este respecto se fue cuidadoso en la triangulación en aspectos vinculados con (1) las unidades de análisis que se utilizaron (por ejemplo, el Proyecto como foco o el INADEH como entidad de integración tripartita etc.), (2) la temporalidad de los eventos (situaciones recientes o de larga data) o (3) la consistencia/inconsistencias entre las observaciones que puedan favorecer (o disminuir) la verosimilitud de una hipótesis de trabajo en relación a la evaluación.

7. Hallazgos y Conclusiones

Los hallazgos se ordenarán en función de los criterios técnicos de evaluación establecidos previamente, así como las preguntas de evaluación correspondientes. Las conclusiones estarán vinculadas al proyecto en general, agrupadas por criterios técnicos.

7.1. Hallazgos

7.1.1. Pertinencia

¿El diseño del proyecto coincide con las prioridades nacionales? El diseño del proyecto está alineado con las prioridades nacionales de Desarrollo definidas a nivel del Plan Estratégico de Gobierno de Panamá “**Un solo País**” (2015-2019). Este Plan define como una de sus premisas reducir las brechas de desarrollo territorial y social del país para mejorar la calidad de vida de los panameños y panameñas²³.

²³ Cabe agregar, que si bien en los términos de referencia de la evaluación se explicita analizar la consistencia con Plan Estratégico de Gobierno de Panamá “Un solo País” (2015-2019), el Proyecto fue consistente con las prioridades gubernamentales establecidas en el Programa de Gobierno 2004-2009 desde el momento de diseño inicial del mismo.

El Proyecto para Fortalecimiento del INADEH prevé en su diseño aportar a elevar las capacidades nacionales de jóvenes y adultos en el mercado laboral, y por ende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como el nivel de competitividad del país. Los objetivos se encuentran alineados en la medida que las mejoras a nivel de la formación, capacitación y acreditación de calificaciones profesionales es de esperar que repercutan en mejores inserciones laborales de sus beneficiarios y potencien el desempeño de las empresas empleadoras a través de personal con mayores calificaciones.

Asimismo, de forma más específica, el Proyecto también está alineado con las líneas de Intervención vinculadas a formación profesional contenidas en el documento “Un solo país” (Un solo país 2014:104). Allí se sostiene la necesidad de fortalecer y renovar el INADEH para optimizar la pertinencia y calidad de la oferta formativa que se brinda. Por su parte el diseño del Proyecto establece acciones directas para mejorar las condiciones de infraestructura, equipamiento e insumos, así como para el personal docente responsable del dictado de cursos. Del mismo modo prevé acciones vinculadas a funciones de soporte a la función educativa y/o de marco institucional para el desarrollo de políticas de formación profesional.

Del mismo modo, a partir de las visiones recogidas en las entrevistas realizadas se aprecia que en el diseño se le prestó especial atención para el desarrollo de la propuesta a las necesidades de personal asociadas a iniciativas emblemáticas para el país, entre otras, las obras de infraestructura vinculadas al Canal de Panamá.

En este punto cabe destacar que, al utilizar el término Diseño, en estos apartados, se hace referencia al sentido general del “cambio” en la situación inicial que el Proyecto se propone alcanzar en términos de sus resultados principales esperados y los productos propuestos. Como se analizará, más adelante el Diseño de la propuesta original presentaba debilidades en la formulación que limitan una evaluación profunda de aspectos como, por ejemplo, el desempeño alcanzando por el Proyecto.

En lo que respecta a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** se aprecia una pertinencia importante con respecto a los ODS 1 fin de la Pobreza y el ODS 4 Educación de Calidad. En lo que respecta al primer ODS la consistencia radica en que las mejoras en las dotaciones de capital humano de las personas se presenta una alternativa válida para la superación de situaciones de pobreza a través del mejor aprovechamiento de oportunidades laborales en empleos alejados de la precariedad, formalizados y con ingresos adecuados para mejorar sus condiciones de vida.

En lo que se relaciona con el ODS 4 Educación de Calidad, se aprecia una consistencia significativa en la medida que este ODS propone garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje. Una característica propia de la formación profesional es que diversifica la oferta educativa más allá de la educación formal tradicional y su mayor posibilidad de vinculación con el mundo del trabajo. En particular, con el desarrollo y acreditación de competencias profesionales esenciales para el mundo productivo actual. Cabe recordar el importante lugar que le asigna el Proyecto a su Producto 3, Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado, que está destinado a brindar una oferta amplia de cursos de capacitación profesional.

Por tanto, se aprecia una pertinencia importante del diseño del Proyecto con el ODS 4 Meta 4.4, que propone aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las

competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Finalmente, el diseño del Proyecto también se muestra pertinente en relación al **Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá (MANUD 2016-2020)** y con el **Programa de País PNUD-Panamá (CPD 2016-2020)**. Con respecto al MANUD 2016-2020 se aprecia una sintonía significativa a efectos de atender los desafíos vinculados a “la disparidad de ingreso” y a la “pobreza estructural”. Al igual que lo sucedido con el ODS 1, la estrategia del proyecto también puede apreciarse como una inversión en capital humano que potencie el aprovechamiento de oportunidades laborales íntimamente vinculadas al mundo del trabajo.

En el mediano plazo, el aprovechamiento de las oportunidades laborales pueden aumentar las chances de generar mejores ingresos y por tanto, contribuir a alcanzar mejores condiciones de vida. Para el caso del **Programa de País PNUD – Panamá (CPD 2016-2020)** también se muestra consistente con el diseño del Proyecto en la medida que son estrategias consistentes con la reducción de la desigualdad. De todas formas cabe destacar que están ausentes en el Programa País referencias explícitas a la necesidad de formación profesional o temáticas vinculadas a distintas formas de certificación y acreditación de competencias y calificaciones profesionales.

¿Contempla el proyecto la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades? El enfoque de género fue incorporado paulatinamente en el Proyecto de Fortalecimiento del INADEH. En la formulación inicial que se plasma en el Documento de Proyecto las referencias a temáticas vinculadas a género, ya sea a nivel de estrategia general u otros aspectos, no permiten establecer la existencia de un enfoque de género pertinente a nivel de la estrategia, así como otros aspectos (como la planificación y/o las actividades correspondientes).

Evolución de hitos vinculados a Género en INADEH



Fuente: HOJA DE RUTA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y RESULTADOS EN EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE PANAMÁ - OIT –A. Landa a partir de datos INADEH

Sin embargo, a lo largo de la vida del Proyecto se aprecian iniciativas para la incorporación del enfoque de género. Los esfuerzos del INAFORP/INADEH para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres en la FTP son de larga data y su intensidad ha sido muy variable, dependiendo sobre todo del apoyo de la cooperación internacional (presentación de hoja de Ruta 2018, OIT - INADEH).

En los últimos meses del proyecto se aprecia un ejemplo de ello, como fue el “Diseño de una hoja de ruta para la prevención y Erradicación de la Discriminación de las Mujeres en el Sistema de Formación Profesional de Panamá” presentada por la OIT el 16 de noviembre del presente año. Esta iniciativa tiene por objetivo contribuir a mejorar las condiciones y oportunidades de acceso y permanencia de mujeres en los procesos de formación técnico-profesional sin discriminación de ningún tipo.

En ese sentido, la Hoja de Ruta ofrece un marco a efectos de incorporar el enfoque de género en la formación profesional, al mismo tiempo que reconoce (i) las brechas de género importantes en la FTP en Panamá; (ii) el mandato legal en materia de Igualdad de Género y no Discriminación y (iii) los beneficios también económicos que implican estas iniciativas (presentación de hoja de Ruta 2018, OIT INADEH).

Participación y procesos impulsados por el país: ¿las contrapartes del gobierno nacional apoyan los objetivos del proyecto? Desde el punto de vista del diseño institucional la principal contraparte gubernamental es el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). El INADEH es la entidad rectora de la formación profesional en Panamá (Decreto Ley N°8 del 15 de febrero de 2006). Como se puede apreciar en su Misión, tiene por cometido propiciar, establecer, organizar y mantener un sistema nacional que garantice la formación profesional del recurso humano, en ocupaciones requeridas en el proceso de desarrollo nacional, considerando las aptitudes y valores éticos-morales (Memoria 2017:6).

Asimismo, tiene la particularidad de estar constituido por un Consejo Directivo del Instituto que cuenta con la integración tripartita de actores claves dentro del nivel gubernamental, empresarial y vinculado a los trabajadores. Ellos son: (i) El Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral o el Viceministro, quien lo presidirá; (ii) el Ministro de Economía y Finanzas o su representante; (iii) El Ministro de Educación o su representante; (iv) tres (3) representantes de los empleadores, uno por cada sector; primario, secundario y uno por el terciario, escogidos por el Órgano Ejecutivo de Sendas ternas presentadas por el Consejo de la Empresa Privada (CONEP); tres (3) representantes de los trabajadores organizados, escogidos por el Órgano Ejecutivo de Sendas ternas presentadas por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, integradas por trabajadores provenientes de los diversos sectores de la economía.

Por tanto, desde el punto de vista del diseño resulta altamente pertinente que el INADEH sea socio estratégico y principal interlocutor. A nivel de las consultas realizadas durante el trabajo de campo a los distintos informantes calificados, cabe destacar que al inicio del proyecto se pudo constatar en las entrevistas realizadas que el mismo contó con un apoyo importante por parte del Gobierno y que, especialmente luego de la revisión sustantiva del año 2015, se contó con el apoyo gubernamental adecuado para llevar adelante sus acciones y el cumplimiento de objetivos.

A partir de las entrevistas realizadas, se pudo constatar que existió un apoyo variable a lo largo de la vida del proyecto. Los momentos de menor apoyo coincidieron con los cambios de

gobierno que pueden introducir cierta incertidumbre en la continuidad de las iniciativas que trascienden un período.

¿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?

Desde el punto de vista de la comunicación, las actividades desarrolladas estaban dentro de los mecanismos típicos de este tipo de Proyecto. Entre los que podemos encontrar las reuniones periódicas de trabajo como puesta a punto general de la ejecución, las reuniones puntuales para resolver temas específicos y otros tipos vinculadas al acompañamiento del Proyecto (visitas de campo, etc.).

Por otra parte, también se ven procesos de comunicación vinculados al envío de notas y otras formas documentales (informes, etc.) a través de correos electrónicos y/o envíos de documentación física. Desde el punto de vista de los protagonistas todas estas formas de comunicación fueron positivas y facilitaron la retroalimentación de los procesos de implementación.

En especial, se destaca la comunicación entre el equipo técnico del PNUD y las contrapartes institucionales del INADEH. A diferencia de lo sucedido con el apoyo gubernamental, existe entre los entrevistados un acuerdo general que a lo largo de toda la vida del proyecto la comunicación con el PNUD ha sido adecuada y ha permitido la retroalimentación 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?) ¿Ó el proyecto implementa campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada para dar a conocer los avances?

Uno de los aspectos más sensibles para poder alcanzar la suficiente visibilidad del Proyecto y, en particular del INADEH, tuvo que ver con la estrategia de comunicación. Las estrategias implementadas estaban vinculadas a presencia en diferentes medios de comunicación masiva para transmitir contenidos vinculados de forma importante al Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, así como otros aspectos que hacían a la imagen institucional del INADEH. Esto fue valorado de forma positiva por los informantes calificados entrevistados.

7.1.2. Eficacia

¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto?

El proyecto ha alcanzado logros satisfactorios en relación a la generación de un marco institucional para el INADEH que sirviera de base para el desarrollo de políticas públicas y la estrategia institucional (**Producto 1**). Para alcanzar este producto se insumieron U\$s 438,585 lo que representa 1% del gasto total del Proyecto.

En relación a los logros, en primer lugar, se ha establecido un Plan Estratégico de INADEH 2016-2020 que permite proyectar al futuro a la institución acorde a los cometidos asignados al organismo desde su creación. En ese sentido, este logro supera al mero diseño de una propuesta de definición del marco de políticas y estrategia institucional que considere el estatus jurídico, las atribuciones de los distintos segmentos de participantes, la modalidad de coordinación, formación por competencias y gestión de calidad. La figura del Plan Estratégico condensa en un instrumento de orientación que se presenta adecuadamente diseñado con la participación de diferentes actores institucionales.

En segundo lugar, a través del Plan Estratégico también se establece un marco de referencia compartido para la acción donde participan actores claves vinculados a la temática, como son las organizaciones de trabajadores y las agrupaciones empresariales.



Asimismo, desde una matriz tripartita se han sentado las bases para establecer una estrategia de desarrollo futuro del sistema, particularmente en lo referente a la definición de las líneas de acción orientadas a la creación de un sistema de Formación Profesional.

Gastos del Proyecto en US												
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Actividad 1 - Marco Institucional												
	2,000	21,2309	12,874	5,650	5,650	0	11,644	5,434	19,754	109,655	53,616	438,585

Fuente: elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD

Desde el punto de vista organizativo se aprecia que el proyecto cumplió con la provisión de los productos intermedios reseñados inicialmente en el documento original. Como se puede apreciar en la documentación disponible para esta evaluación, en los primeros años de implementación del Proyecto se pudieron alcanzar logros en ese sentido, entre los que se puede destacar (Arenas:2011):

- (i) Diseño de marco y estructura institucional incluyendo documentos para implementar el cambio institucional, la formación por competencias y la gestión de calidad (incluyendo aspectos legales, fiduciario y administrativos). Esto contempla la propuesta de un Modelo Gestión Bipartita de Centros de Formación, la estructura organizativa y de los procesos de gestión humana.

- (ii) Implementación del Sistema de Gestión de Calidad a partir de la Norma ISO9001, para el mejoramiento de la Calidad de la Formación.
- (iii) Procesos y procedimientos que regulan la evaluación, acreditación, registro y seguimiento de las organizaciones oferentes de servicios de capacitación (OSC).
- (iv) Implantación del Sistema Cezanne con módulo de recursos humanos para alimentar información destinada a la gestión interna y difusión.
- (v) Puesta en funcionamiento de Plataforma Tecnológica para atender las quejas o denuncias de los servicios que presta INADEH a nivel nacional.

Finalmente, cabe señalar que, en la actualidad, a pesar de los referidos aportes del Proyecto, desde el punto de vista práctico, hay señales que indican que aún persisten en el organismo oportunidades de mejoras significativas vinculadas a la organización y sus procesos. Entre las que se pueden señalar (Planificación Estratégica 2015-2020):

- (a) Debilidades a nivel de la Carrera Administrativa Funcional dentro del organismo, acordes a principios básicos de gestión por resultado y a la ley de carrera administrativa nacional. Esto limita su capacidad institucional. Entre otros aspectos se incluyen: falta de definiciones de los perfiles del personal necesario y sus competencias profesionales y ausencia de sistema de evaluación de desempeño por competencias del personal.
- (b) Para procesos internos claves que se encuentran documentados, por ejemplo, el de adquisiciones o puesta en marcha de cursos, tiene posibilidades significativas de ser mejorados en su diseño y requieren un mayor conocimiento por parte de los funcionarios, lo que genera contratiempos en la implementación de acciones en general.
- (c) Existen carencias en la comunicación interna que requieren de la revisión y/o generación de nuevos mecanismos de comunicación.



Por otro parte, en el marco del Proyecto se impulsaron acciones para rehabilitar y equipar talleres y centros de formación para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje (**Producto 2**). Los logros en este aspecto pueden considerarse moderadamente satisfactorios. Para alcanzar este producto se insumieron U\$ 13.349.036 lo que representa 30% del gasto total del Proyecto.

En ese sentido, durante los primeros años de implementación del Proyecto (hasta 2011) se alcanzó el logro de rehabilitar y equipar 14 Talleres en 10 centros de formación de INADEH a nivel nacional y de las oficinas administrativas de la institución. Cabe recordar que, desde el punto de vista de la infraestructura edilicia, el INADEH cuenta con una red local a nivel nacional integrada por 22 locales que acogen los Centros de Formación Profesional con 185 aulas, 142 talleres, 92 laboratorios y 49 aulas polivalentes.

Gastos del Proyecto en US												
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Actividad 2 - Rehabilitación/Equipamiento de Talleres												
	1,079,732	3,932,836	3,914,167	1,84,2947	422,547	0	0	0	0	141,202	2,015,605	13,349,036
Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD												

El tipo de acciones que se realizaron contemplaban aspectos como, por ejemplo: (i) construcción de edificios nuevos (INADEH Guararé); (ii) Habilitación de Taller de Gastronomía, repostería, panadería, salonería (INADEH Santiago); (iv) Habilitación de Taller de Soldadura y remodelación de plomería (INADEH Chorrera); (v) construcción de Taller de Ebanistería, marquesina, pasillos techados, accesos (INADEH Changuinola).



Un aspecto relevante de este producto de rehabilitación edilicia que ejecutó el Proyecto, es que ha permitido reforzar la presencia del INADEH a nivel de todo el territorio nacional, lo que representa una de las principales fortalezas de la institución como entidad rectora de la formación profesional del país. En los últimos años del Proyecto se logró: (i) la Rehabilitación del Colegio de Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega, (ii) la

Rehabilitación del Instituto Profesional y Técnico Jephta Duncan y Don Bosco.

En lo que respecta al equipamiento para el dictado de cursos de formación, además de los centros de formación INADEH, también fueron favorecidos Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación. El equipamiento adquirido e instalado abarcó una amplia gama de tecnologías en función de la oferta formativa de INADEH. Dentro de esta categoría se encuentran Simuladores de última generación como:

- De excavadora hidráulica;
- Para entrenamiento en refrigeración industrial;
- De bomba de calor;
- Módulo de entrenamiento básico para refrigeración y aire acondicionado;
- Módulo de entrenamiento para refrigeración avanzado.

Del mismo modo el equipamiento también contempló la adquisición de otro tipo de equipamiento, como por ejemplo: (i) once laboratorios de refrigeración para nueve centros INADEH (equipo, mobiliario, capacitación y puesta en marcha); (ii) equipo para talleres de mecánica automotriz; (iii) equipo para talleres de construcción; (iv) herramientas para variados usos en los Talleres; (v) Montacargas; (vi) equipamiento pesado para la construcción (retro escavadora, etc.).



Estos aportes permiten lograr Centros de Formación que alcanzan, en algunos casos, niveles muy importantes de adecuación técnica, como el Centro de Formación Técnica Panamá Pacífico donde se imparte formación vinculada con robótica, mecatrónica y cadena de suministros. Del mismo modo que la adquisición de este equipamiento le ha permitido al Instituto la instrumentación de acciones móviles (no requieren equipos especiales o talleres) que permiten cubrir zonas del país donde no se cuenta con locales disponibles de INADEH para instalar centros educativos.

En lo que respecta al nivel de implementación de este producto, en los primeros años del Proyecto, entre 2008 y 2011, se concentra la mayor ejecución, con U\$s 18,923,793 lo que representa aproximadamente el 80% del gasto del producto 3. En este período también fueron detectadas algunas oportunidades de mejora que no es posible pasar por alto vinculadas con (Arenas: 2011): (i) limitaciones en la instalación y utilización de las máquinas, equipos y herramientas entregadas debido a infraestructuras inadecuadas a las necesidades del equipamiento; (ii) requerimientos en las instalaciones eléctricas para el funcionamiento del equipamiento no disponible en los centros (energía eléctrica trifásica); (iii) otros aspectos que limitaron su instalación y/o uso (falta de capacitación para manejo de equipos, piezas faltantes, defectos de fábrica, etc.). Cabe señalar que muchas de estas limitaciones reseñadas para el período 2008-2011, han sido presumiblemente superadas por el INADEH pues en las visitas de campo realizadas para la presente evaluación no se han constatado su permanencia.



Finalmente, cabe señalar que, en la actualidad, a pesar de los referidos aportes del Proyecto, desde el punto de vista práctico hay señales que indican que aún persisten en el organismo oportunidades de mejoras significativas vinculadas a la oferta edilicia y de equipamiento. Entre las que se pueden señalar (Planificación Estratégica 2015-2020; PEG 2015-2019):

- (a) La mayoría de los Centros no se han actualizado ni recibido un mantenimiento adecuado e incluso existe equipamiento obsoleto o no utilizable;
- (b) Las dimensiones de los centros pueden ser escasas para la demanda de formación a atender;
- (c) Las distancias entre los Centros INADEH y los lugares de trabajo limitan el acceso de trabajadores.

En relación al Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada (**Producto 3**) se realizaron acciones de capacitación de forma permanente durante la implementación del Proyecto, con diferentes niveles de intensidad a lo largo de los años. El Proyecto ha demostrado tener un desempeño moderadamente satisfactorio al ser eficaz en la implementación del Programa Especial de Capacitación en el sentido de brindar cursos y/o programas de capacitación, en especial, durante los primeros años de ejecución (entre 2008 y 2011) vinculados a la satisfacción de necesidades de personal de Proyectos Estratégicos Nacionales. Sin embargo, la implementación ha sido variada en los años restantes tanto en nivel del volumen de acciones de formación como con respecto a la calidad de la misma. Para alcanzar este producto se invirtieron U\$s 24,128,824 lo que representa 55 % del gasto total del Proyecto.

Gastos del Proyecto en US

Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Actividad 3 - Programa Especial de Capacitación											
1,940,855	12,155,150	3,459,411	1,368,376	847,827	1,144,557	481,109	146,101	-6282	424,375	2,167,344	24,128,824

Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD

Las iniciativas de formación profesional impulsadas por INADEH se presentan como una experiencia innovadora basada en una gestión institucional tripartita acompañada de un modelo abierto de redes organizacionales que se propone satisfacer una demanda de formación proveniente de su entorno. El INADEH desde el punto de vista de su oferta educativa cuenta con 34 áreas de formación articuladas por diferentes temáticas dentro de las cuales brinda 392 cursos y programas de diferentes tipos. Las temáticas donde desarrolla esas actividades formativas son:

- (i) Construcción
- (ii) Electricidad y electromecánica
- (iii) Equipos pesados
- (iv) Gastronomía
- (v) Hotelería y Turismo
- (vi) Informática
- (vii) Marítimo
- (viii) Mecánica Automotriz
- (ix) Producción agropecuaria
- (x) Servicios y soldaduras



En los primeros años del Proyecto hasta finales de 2011, la Oferta de Formación estuvo vinculada con el apoyo a Proyectos Estratégicos Nacionales, como la ampliación del Canal de Panamá. Para ello se llevaron adelante acuerdos con la Autoridad del Canal (ACP), por tratarse de una entidad demandante de mano de obra, para la cual se diseñaron e implementaron ofertas, acorde a sus necesidades.

Durante la primera etapa de Ampliación del Canal, que estaba vinculada al movimiento de grandes volúmenes de tierra, se formaron perforadores, explosivistas y operadores de maquinaria pesada. En otra etapa, en lo que respecta a las esclusas del Canal, se desarrollaron cursos para formar electricistas, soldadores, operadores de grúas y mecánicos. Del mismo modo también se apoyaron otros proyectos estratégicos como el Metro Bus de la Ciudad de Panamá.

Asimismo, se celebraron acuerdos relevantes o alianzas estratégicas con empresas instaladas en el país que demandaban personal calificado desde el punto de vista profesional a efectos de satisfacer esos requerimientos y facilitar la inserción de los egresados. Entre otros acuerdos puede identificarse:

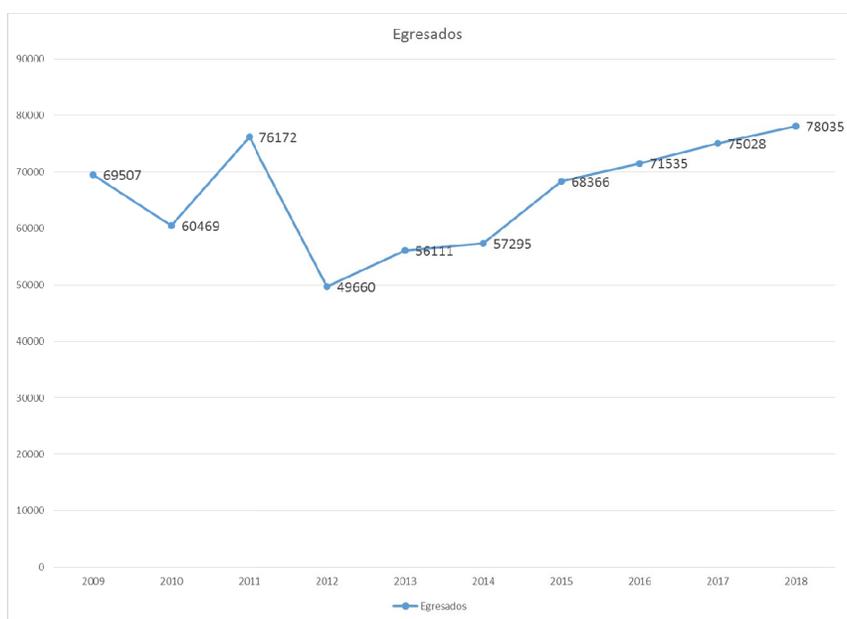


- (i) Toyota International (Toyota Training Program);
- (ii) LG Electronics para diseño de su centro;
- (iii) Caterpillar, Taller ABC;
- (iv) Volvo área de motores pesados;
- (v) Compañía Panameña de Aviación (COPA);
- (vi) La Asociación Panameña de Hoteles (APATEL) Cadenas de Hoteles;

(vii) Société Française d' Exportation des Ressources Educatives: diagnóstico de capacidades de Turismo y capacitación.

En lo que respecta a los egresados de la formación impartida por el INADEH durante la implementación del Proyecto, la media anual se ubicó cercana a los 66,000 egresados, alcanzando un global de aproximadamente 662,000 egresos en el período 2009-2018. Durante los primeros años del proyecto, el volumen de los egresados fue un tanto irregular, con un pico en el año 2011 que llegó a los 76,172 egresados.

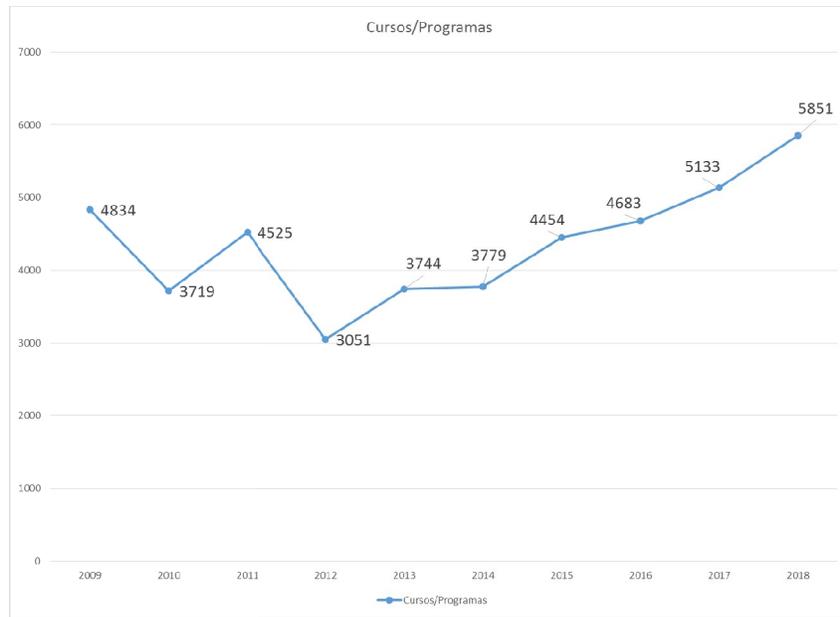
Sin embargo, la tendencia creciente se interrumpió rápidamente por una pronunciada caída al año siguiente, que lo llevó a obtener el piso más bajo de los últimos diez años, con 49,660 egresados (Año 2012). A partir de allí se registra un crecimiento sostenido anual en los egresos de personas de las propuestas de formación, hasta alcanzar un acumulado en el año 2018 de 78,035 egresados (al último dato disponible), lo que representa el punto máximo en los últimos diez años.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Planificación y Evaluación, con datos de Cézanne



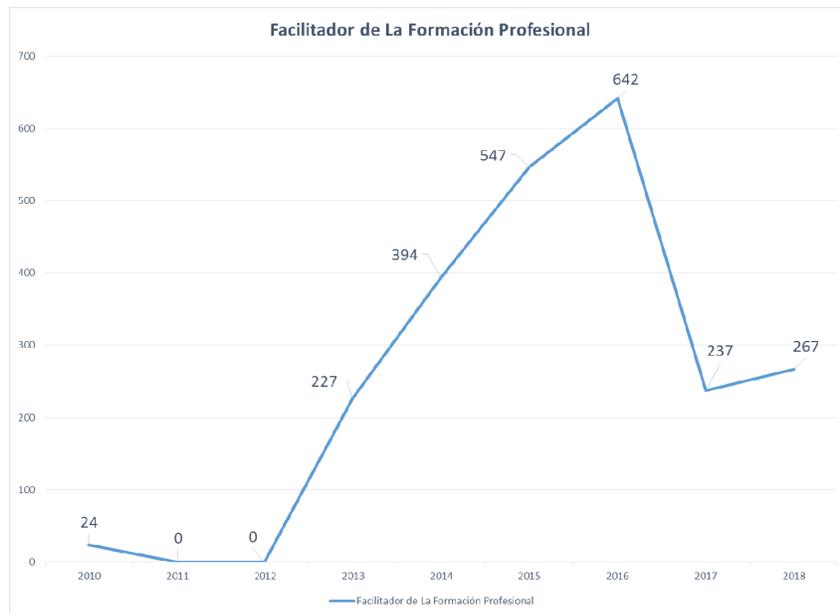
Una forma alternativa de ver el dinamismo variable en el volumen de formación es a partir de los cursos y/o programas realizados. En el período 2009-2018 se alcanzó un promedio de cursos realizados cercanos a los 4,380 cursos anuales para alcanzar un total global de 43,773 acciones de formación. La dinámica de los cursos/programas es similar a los egresos, registrando el piso más bajo en la oferta de cursos en el año 2012 con 3,051. A partir de allí se registra una tendencia al alza, superándose año a año el volumen de cursos hasta alcanzar el punto máximo en el año 2018 con 5,581.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Planificación y Evaluación, con datos de Cézarne

En lo que respecta los instructores responsables de impartir los cursos y/o programas se llevaron adelante acciones específicas para brindarles mejores herramientas técnico-metodológicas a través de Cursos de facilitador de la formación profesional. Estos cursos se llevan adelante desde el año 2010 y han alcanzado 2,338 egresados lo que representa un promedio de 334 docentes atendidos anualmente.

Cabe destacar que el volumen de instructores facilitados fue muy escaso en los primeros años e, incluso, entre los años 2011 y 2012 estos cursos no fueron realizados. Este es un dato significativo, uno de los momentos de mayor dinamismo en la formación brindada por INADEH fue durante el año 2011 momento en el cual era reducido el número de instructores capacitados como facilitadores.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Planificación y Evaluación, con datos de Cézarne

Finalmente, cabe señalar que, en la actualidad, a pesar de los referidos aportes del Proyecto, desde el punto de vista práctico hay señales que indican que aún persisten en el organismo oportunidades de mejoras significativas vinculadas a las propiedades de la formación impartida, en particular los cursos y programas. Entre las que se pueden señalar (Planificación Estratégica 2015-2020; PEG 2015-2019; Arenas:2011):



- (a) Baja retención de los egresados de los cursos/programas en el mercado de trabajo vinculados a aspectos de la formación recibida como la calidad de la capacitación. Si bien no se cuenta con estudios específicos, existe acuerdo generalizado sobre estos aspectos entre integrantes del propio INADEH a partir del autodiagnóstico realizado para su Planificación Estratégica.
- (b) Baja confianza del Sector Empresarial hacia la calidad de la formación impartida que ha traído aparejada la creación de centros de formación propios (por ejemplo, la Cámara Panameña de la Construcción o la Asociación Panameña de Hoteles).
- (c) Cursos y/o programas que poseen diseños curriculares establecidos sin base en diagnósticos de necesidades formativas del sector privado, y en ausencia de un diseño de perfiles de competencias profesionales negociados previamente con las mesas de empleadores.
- (d) Imposibilidad de capacitar de forma continua a los Instructores responsables de impartir los cursos y/o programas de capacitación lo que puede incidir negativamente en la calidad de la formación profesional.

En lo relativo a la sostenibilidad de los logros alcanzados por el Plan de Capacitación, las oportunidades de mejora reseñadas anteriormente, como la baja retención de egresados o la desconfianza del sector empresarial hacia la formación impartida, son factores que inciden negativamente sobre la sostenibilidad de los logros. Por ejemplo, en lo vinculado a una mejora en las oportunidades laborales de las personas egresadas o el potenciar el desarrollo productivo de las empresas a partir del personal formado profesionalmente por INADEH.

En lo que respecta a la Plataforma Tecnológica y Base de Datos a nivel Nacional con información de mano de obra panameña (**Producto 4**) ha tenido un desempeño moderadamente insatisfactorio, concentrando su ejecución financiera durante los primeros años del Proyecto entre 2009 y 2011 donde ejecutó el 99,8% de los recursos afectados al producto.

Gastos del Proyecto en US											
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018											
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Actividad 4 - Plataforma Tecnológica											
0	1,305,305	3,045,160	217,571	8,837	0	0	0	0	0	0	4,576,874

Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD

En su marco, se instrumentaron una serie de sistemas de información que son útiles para las funciones de gestión del INADEH, así como para dar cuenta de la misión del Instituto conteniendo información sobre la mano de obra panameña participante de cursos de formación. Para alcanzar este producto se insumieron U\$s 4,576,874, lo que representa 10% del gasto total del Proyecto. Los sistemas principales que se instrumentaron fueron:

- (i) El Sistema de Gestión Administrativa y Financiera (SIGAF);
- (ii) Sistema de Gestión de Capital Humano;
- (iii) Equipamiento del cuarto de servidores (inversores y servidores);
- (iv) Implementación del centro de formación de simulación y entrenamiento interactivo para operadores de autobús.

Cabe destacar que en el período 2008-2011 se llevó adelante el diseño e implementación del sistema Freebalance para el área financiera y se evaluó que el programa Cézanne, existente de forma previa al Proyecto, cumplía con las disposiciones establecidas a efectos de su utilización para el área de datos y capacitación para el registro de la mano de obra panameña calificada en la formación profesional dictada por INADEH (Arenas: 2011). Para ello también se llevaron adelante capacitaciones al personal del INADEH y se recibió asesoramiento técnico especializado en materia de sistemas.

En lo que respecta a aspectos propiamente educativos en el marco del Proyecto también se incorporan los sistemas denominados iPlanilla, destinado al registro y pago de los instructores que participan en cursos y programas, así como el sistema iNotas destinado a ser usado por estudiantes y profesores como parte de los apoyos a los cursos y programas de capacitación.

Sin embargo, la plataforma tecnológica existente aún no permite estructurar un seguimiento oportuno y efectivo de los participantes de los cursos y/o programas así como sus pruebas teóricas y prácticas y su avance y desempeño. A nivel del



trabajo de campo realizado, así como otras fuentes de información, se verifica que aún existe una necesidad insatisfecha en términos de información básica de los participantes, sobre los procesos educativos que realizan, así como de sus resultados posteriores²⁴.

Asimismo, continúa planteado el desafío de sistematizar la información socio-laboral proveniente de fuentes dispersas, unificar la diversidad de criterios e indicadores y suplir información relevante para actividades de información a nivel nacional, regional y de sectores poblacionales (PRODOC, 2008).

En lo que respecta a la prevista Evaluación de Efecto del programa del INADEH(**Producto 5**) se llevó adelante una *Evaluación Final de Proyecto* que abarca sus primeros años (período 2008-2011) y culminó hacia finales de 2011. Esta tenía por objetivo evaluar aspectos vinculados a (i) avances, logros y sostenibilidad, (ii) brechas, debilidades y recomendaciones, (iii) alcance y colaboración de PNUD e (iv) implementación y arreglos de Gestión. Asimismo, la presente es la Evaluación correspondiente a todo el período de evaluación (2008-2018). Para alcanzar el producto 5 se insumieron U\$s 45,870, lo que representa 0,1% del gasto total del Proyecto.

Gastos del Proyecto en US											
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018											
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Actividad 5 - Evaluación de Efecto											
22,000	8,000	0	0	0	0	0	0	0	0	15,870	45,870

Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD

Por otro lado, el INADEH también es considerado en la Evaluación de Efecto “Modernización para la Administración Pública para una Gestión más Eficaz, Eficiente y Equitativa”, cuyo período de evaluación abarca entre 2002-2007, año previo al inicio del Proyecto de Fortalecimiento de INADEH Fase II, que es objeto de esta evaluación.

En lo que respecta al producto 5 en la formulación original del Proyecto (PRODOC 2008) se esperaba realizar una evaluación de efectos del impacto de las acciones que viene desarrollando el INADEH. Hasta el momento no ha sido realizada una evaluación de impacto que permita identificar el efecto neto o impacto de las acciones de formación profesional impartidas por el INADEH.

Cabe agregar, que dadas las limitaciones en los sistemas de información disponibles y la ausencia de indicadores de resultados definidos, validados y confiables las posibilidades técnicas de realizar una evaluación de impacto con esas características son muy limitadas. Entre las condiciones que impiden o condicionan fuertemente la realización de una evaluación de impacto, podemos encontrar:

- (a) Reducido conocimiento sobre el nivel de conocimientos sobre el ingreso a la formación, así como al momento de egresar de la misma.

²⁴ “El INADEH no cuenta con una base matricular de calidad capaz de capturar todas las variables de los participantes que permita evaluar y analizar correctamente los cursos. Por ejemplo, no se está captando los datos sobre los teléfonos de los participantes, el nivel de escolaridad de los participantes, entre otros, que impide que se le haga una evaluación de impacto posterior adecuada” (Plan 2016-2020).

- (b) Ausencia de un sistema de Monitoreo de Egresados de los cursos y/o programa de capacitación que limita el conocimiento de los niveles de inserción laboral de las personas.
- (c) Falta de una línea de base para las personas participantes de la formación profesional, así como para un grupo de comparación (personas no beneficiarias)

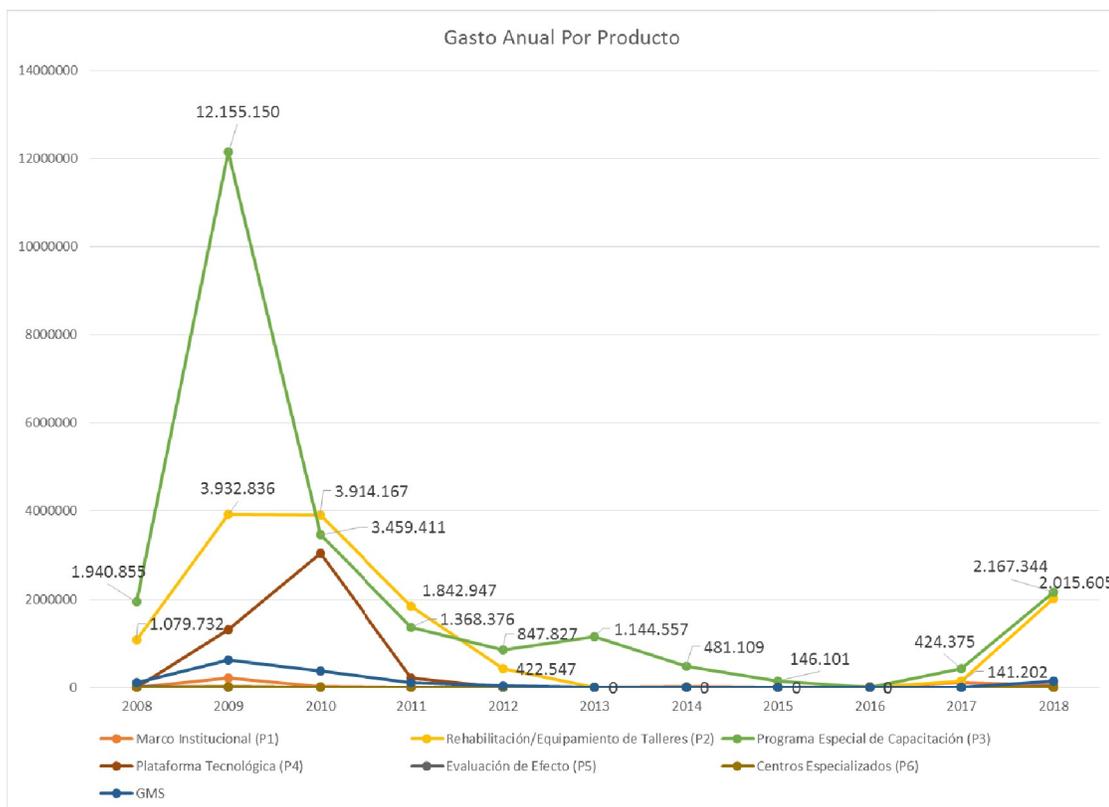
Finalmente, los Centros Especializados de Gestión del Conocimiento, Innovación Tecnológica, Formación, Capacitación y Servicios (**Producto 6**), que estaban previstos inicialmente por el Proyecto, fueron replanificados a efectos de asignar esos recursos como refuerzo del Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada (**Producto 3**). El principal motivo fue la necesidad de brindar apoyo al Proyecto del Metro-Bus de la Ciudad de Panamá a través de la formación de personal que se desempeñaría en aspectos operativos del servicio (como los conductores).

Gastos del Proyecto en US												
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018												
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	
Actividad 6 - Centros Especializados												
0	17,325	1,785	0	0	0	0	0	0	0	0	19,110	

Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD

Gastos del Proyecto por Producto												
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Marco Institucional (P1)	2,000	212,309	12,874	5,650	5,650	0	11,644	5,434	19,754	109,655	53,616	438,585
Rehabilitación/ Equipamiento de Talleres (P2)	1,079,732	3,932,836	3,914,167	1,842,947	422,547	0	0	0	0	141,202	2,015,605	13,349,036
Programa Especial de Capacitación (P3)	1,940,855	12,155,150	3,459,411	1,368,376	847,827	1,144,557	481,109	146,101	0	424,375	2,167,344	24,128,824
Plataforma Tecnológica (P4)	0	1,305,305	3,045,160	217,571	8,837	0	0	0	0	0	0	4,576,874
Evaluación de Efecto (P5)	22,000	8,000	0	0	0	0	0	0	0	0	15,870	45,870
Centros Especializados (P6)	0	17,325	1,785	0	0	0	0	0	0	0	0	19,110
GMS	106,561	617,270	365,169	115,935	44,970	0	0	0	0	0	148,835	1,398,740
Total en Gastos de PS62184	3,151,148	18,248,195	10,798,566	3,550,479	1,329,831	1,144,557	492,753	151,535	13,472	675,233	4,401,270	43,957,039

Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD



Fuente: Elaboración propia. Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad PNUD

Un elemento que marca la evolución del gasto es la intensidad de la ejecución durante los primeros años de vida del proyecto entre 2008-2011 (inicialmente estaba previsto por 36 meses) que luego disminuye significativamente en su nivel y repunta hacia el último año de ejecución. La intensidad de los primeros años puede justificarse por los plazos temporales definidos inicialmente. Asimismo, el nivel de gasto del Programa Especial de Capacitación (producto 3) durante el año 2009, alcanzó los U\$s 12,155,150, destinado fundamentalmente para instructores de capacitaciones. Cabe destacar, que a partir del año 2009 disminuye significativamente el financiamiento de los instructores y personal administrativo que pasan a financiarse directamente por INADEH lo que representa un mejora en la gestión institucional.

¿Cuáles fueron las principales barreras para alcanzar los objetivos del Proyecto?

A partir del análisis realizado a nivel de los logros alcanzados en relación a los productos esperados del Proyecto es posible priorizar una serie de factores cuya incidencia operó como barreras o contratiempos para el logro de los objetivos propuestos (Planificación Estratégica 2015-2020; PEG 2015-2019; Arenas:2011):

- (a) Inestabilidad o rotación de personal clave a la interna de la organización. Estas variaciones a nivel de la integración del personal de la institución, tanto de responsabilidad gerencial como técnica, genera contratiempos en la implementación de las acciones previstas. La imposibilidad de darle continuidad al personal en los diferentes niveles de la organización, limitan la eficacia y eficiencia en la implementación de las acciones.

- (b) Alta incidencia de los cambios de Administración a nivel gubernamental sobre el funcionamiento que generó limitaciones y/o dilataciones en la implementación del Proyecto. Por ejemplo, a través de cambios en los planteles de responsables y/o profesionales integrantes del INADEH, así como también en la reorganización de prioridades institucionales y/o nacionales que llevaron a la reformulación de uno de los productos previstos (Producto 6).
- (c) Diseño inicial con baja participación de beneficiarios y escaso análisis de las necesidades de formación a nivel de las áreas de especialidad y/o demandas específicas de las provincias donde están los Centros de formación que presentan una amplia diversidad de situaciones. Esta situación también tuvo derivaciones en múltiples aspectos del Proyecto como, por ejemplo, en la imposibilidad de realizar diseños curriculares dirigidos a esa necesidad, la adecuación del equipamiento y/o insumos de los cursos a las características de los centros o la limitación para planificar operativamente los cursos a impartir a nivel de Centros de Formación.
- (d) Adecuación insuficiente de la formación impartida en términos de pertinencia y calidad en función de las necesidades específicas de formación a nivel territorial. Como se ha dicho anteriormente, la oferta formativa si estuvo adecuada para satisfacer las necesidades de Proyectos Estratégicos Nacionales (Ampliación del Canal de Panamá, Metro-Bus de la Ciudad de Panamá).
- (e) Persistencia de debilidades institucionales a nivel de los modelos y prácticas de gestión tanto a nivel central como de los Centros de Formación que limitan las posibilidades de alcanzar mejores niveles de desempeño a nivel formativo.

Resultados del Proyecto. Una primera limitación para valorar la eficacia del Proyecto en término de resultados es que las evidencias disponibles limitan la posibilidad de atribuir efectos al accionar del proyecto. Por ejemplo, se marca la ausencia de una evaluación de impacto que permitiera saber en qué medida las personas beneficiarias mejoraron sus niveles de ingreso a partir de los beneficios entregados por el Proyecto.

En segundo lugar, existen limitaciones a nivel del diseño vinculadas a una identificación insuficiente de la cadena de valor o teoría de cambio que permitiera establecer resultados inmediatos y/o intermedios que pudieran servir de señales trazadoras para valorar el logro a nivel de resultados de mediano y/o largo plazo.

Por tanto, estas limitaciones no permiten ser concluyente sobre el efecto del Proyecto a nivel de las poblaciones beneficiarias y/u objetivo a las cuales estaba dirigida. Sin embargo, a fin de poder valorar el aporte realizado por el Proyecto se encontraron señales que sugieren aportes y/o contribuciones del proyecto tanto a nivel del INADEH, así como en el apoyo a proyectos estratégicos nacionales. Del mismo modo también se pudieron recabar evidencias sobre los importantes desafíos aún pendientes en cuatro niveles: (i) la creación y consolidación de un Sistema Nacional de Formación Profesional con un INADEH posicionado como entidad rectora nacional, (ii) la mejora en la calidad y pertinencia de la formación profesional impartida y/o impulsada por el INADEH, (iii) la incorporación del enfoque de género y el apoyo específico a otros grupos vulnerables y (iv) la mejora en la capacidad institucional para el cumplimiento de sus cometidos misionales.

En el caso del INADEH se señalan recurrentemente la existencia de aportes en términos del desarrollo de su capacidad institucional, así como la diversificación y mejora de la oferta de formación profesional. Estas afirmaciones son consistentes con las constataciones realizadas durante la visita de campo que permitieron identificar las mejoras que se realizaron dentro del INADEH a nivel de infraestructura edilicia y equipamiento. Asimismo, la mejora en la oferta puede apreciarse a partir del importante dinamismo que ha alcanzado la realización de cursos y programas, así como en el volumen de egresados.

En lo relativo al apoyo de proyectos estratégicos para el desarrollo nacional de Panamá se identifican señales que indican que la demanda o necesidades de personal de las obras importantes, como la ampliación del Canal de Panamá, eran atendidas a partir de la formación profesional impartida por el INADEH.

Sin embargo, al continuar avanzando sobre los resultados esperados del Proyecto aún persisten desafíos importantes. Entre las señales que indican que aún es una meta futura la creación y consolidación de un Sistema Nacional de Formación Profesional con un INADEH posicionado como entidad rectora nacional, podemos destacar:

- (a) Son escasos los espacios de articulación entre los distintos actores del sistema educativo tanto público como privado destinados a potenciar la mejora en la calidad de la formación profesional que permitan establecer un sistema nacional de cualificación la única excepción es la Comisión Nacional.
- (b) La oferta de formación profesional requiere una mayor construcción colectiva tripartita entre los actores claves (Estado-Empresas-Trabajadores) que permita una validación interinstitucional a nivel de los diseños curriculares.
- (c) Existe una necesidad insatisfecha cercana al 60% de formación profesional que no está siendo cubierta por la formación profesional que se imparte actualmente según actores del sector privado (Planificación Estratégica INADEH 2015-2020).
- (d) Una necesidad de mayor coordinación entre la política nacional de empleo, la oferta de la formación profesional y las necesidades de empleabilidad de los distintos sectores productivos y/o económicos a nivel nacional.
- (e) Sector privado posee cierto grado de desconfianza hacia la formación impartida por el sector público que puede afectar negativamente la incorporación y/o retención de los egresados en el mercado de empleo.

En un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados del proyecto, ¿tienen los indicadores un enfoque SMART? ¿Fueron las metas a mitad de periodo y al final del proyecto razonables? ¿Qué sugerencias de enmiendas específicas / revisiones de metas e indicadores se recomendarían para futuros proyectos?

El Diseño del Proyecto tiene una de sus principales debilidades en la identificación de los indicadores en relación a los objetivos establecidos en la formulación inicial del Proyecto. Para un primer análisis tomaremos como referencia las dimensiones de Desempeño de los Proyectos (Eficacia, Eficiencia, Economía) junto con los distintos eslabones que componen la cadena de valor. Asimismo, se entiende que los indicadores son una pieza clave para alimentar a las funciones de M&E entendidas dentro de un marco de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)²⁵. Por tanto, este enfoque requiere la generación y utilización de evidencias confiables y oportunas sobre las acciones gubernamentales y sus resultados sobre la población, que permita alimentar la toma de decisiones, así como a los participantes en los procesos de diseño e implementación de las intervenciones públicas.

En la formulación plasmada en el Marco de Resultados y recursos de proyectos se realiza un esfuerzo importante por establecer claramente las actividades que se deberían llevar adelante para alcanzar los productos previstos, su temporalidad o momento para la ejecución (año/trimestre), los recursos financieros requeridos y los ítems a los que correspondían. Desde el punto de vista de la formulación del Plan de Cuentas y un cronograma plurianual de ejecución de actividades sin dudas que representa un aporte muy significativo. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, se cuenta con una base importante para indicadores típicos de eficacia a nivel de insumos (% de recursos ejecutados sobre previstos) y economía. En cambio, son muy escasos o insuficientemente definidos indicadores a nivel de otras dimensiones relevantes (como eficacia-producto).

Cadena de Resultados y dimensiones de desempeños

	Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía
Insumos	+			+
Proceso				
Producto				
Resultados				

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a nivel de los productos las metas e indicadores definidos presentan grados muy amplios de generalidad que limitan la posibilidad de conocer en qué medida se alcanzan los logros esperados. Para el monitoreo es clave conocer en qué medida se están alcanzando los avances previstos a nivel de insumos, procesos, productos, e incluso pueden incluirse aspectos

²⁵ La GpRD es definida como una estrategia de gestión centrada en potenciar la generación del mayor valor público a través del uso de instrumentos de gestión de forma coordinada y complementaria para potenciar los cambios sociales con equidad en forma sostenible para la población (BID, 2010).

vinculados a resultados. Asimismo, pone el foco en los procesos de ejecución de las intervenciones públicas para detectar situaciones que pueden afectar negativamente el logro de los objetivos previstos e instrumentar acciones que pueden ayudar a evitar o minimizar el efecto adverso de las mismas. El sistema de indicadores propuesto limita fuertemente estas posibilidades.

Por ejemplo, para el Producto 2 Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido se identifican como metas de producto “Talleres del INADEH e ITPs del MEDUCA habilitados y equipados”. Este tipo de definiciones de metas sin especificar aspectos de Cantidad (volumen de producto), Calidad (propiedades técnicas de los productos), oportunidad (momento de entrega) y Costos (recursos necesarios para su cumplimiento) limitan fuertemente las posibilidades de utilizar las metas tanto para la gestión como para fortalecer las funciones de monitoreo y evaluación. En términos generales, esta situación también se repite para las metas e indicadores correspondientes a los demás productos identificados en la matriz de resultados. Cabe agregar que durante el proceso de evaluación no se contó con documentación que permitiera constatar estos elementos. Sin embargo, según manifiestan las contraparte de PNUD, durante la implementación del Proyecto se llevaron adelante actividades para identificar el listado de talleres a remodelar / construir y a equipar, así como los correspondientes presupuestos. De igual manera se establecieron especificaciones técnicas que permitieron establecer el nivel de calidad requerido.

Desde el punto de vista técnico, las debilidades identificadas a nivel de las metas e indicadores limitan de forma importante el establecimiento de una planificación operativa adecuada al cumplimiento de objetivos, condicionan negativamente el desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación y el desarrollo sistemas de información pertinentes.

En lo relativo a los resultados priorizados dentro del Marco de Resultados, si bien permiten enmarcar el Proyecto, en relación a un conjunto de planes y políticas públicas de mayor alcance, el mismo carece de una identificación de resultados inmediatos y/o intermedios que faciliten la visualización de la teoría de cambio propuesta por el Proyecto. Por ello es muy amplio el espacio de eslabones causales que se deja entre los productos del proyecto y los Objetivos de Desarrollo del Milenio priorizados como el “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día” (Objetivo 1 Meta 1).

¿Ha existido participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género?

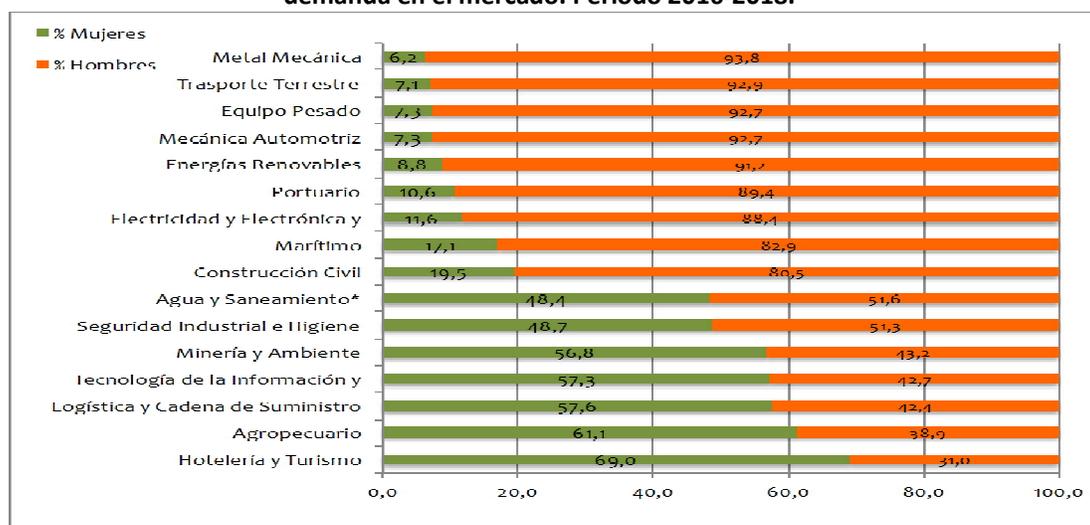
Como se ha reseñado anteriormente el enfoque de género se ha ido incorporando a lo largo de la vida del proyecto. Sin embargo, un primer elemento a prestarle atención a la participación de la mujer en las propuestas de formación es la importante incidencia del egreso femenino por sobre el masculino. La mujer ha tenido una presencia importante en los egresos del INADEH en los últimos diez años. En términos promedio seis de cada diez egresados es una mujer, registrando la mayor incidencia en el año 2009 cuando alcanzó el 64 % de los egresos de cursos y/o programas de formación de INADEH.

Egresados por sexo y año de INADEH.					
Años 2009-2018					
Años	Total	Hombres	%	Mujeres	%
2009	69,507	24,799	36%	44,708	64%
2010	60,469	25,194	42%	35,275	58%
2011	76,172	33,781	44%	42,391	56%
2012	49,660	23,515	47%	26,145	53%
2013	56,111	23,471	42%	32,640	58%
2014	57,295	23,624	41%	33,671	59%
2015	68,366	29,612	43%	38,754	57%
2016	71,535	31,962	45%	39,573	55%
2017	75,028	31,684	42%	43,344	58%
2018	78,035	35,399	45%	42,636	55%
Total	662,178	283,041	43%	379,137	57%

Fuente: Planificación y Evaluación, con datos de Cézarne

Sin embargo, al analizar su acceso por curso y/o programa de formación se aprecia que la equiparación entre géneros aún se encuentra como un desafío en diversas orientaciones profesionales, entre las que destacan, Metal Mecánica (6.2%) o Transporte terrestre (7.1%).

Distribución por sexo de la matrícula en áreas de formación técnicas y/o con mayor demanda en el mercado. Periodo 2016-2018.



Fuente: HOJA DE RUTAPARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y RESULTADOS EN EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE PANAMÁ - OIT-A. Landa a partir de datos INADEH

¿El progreso realizado ha permitido 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 incorporado en futuros proyectos?

Durante la vida del Proyecto se generaron productos que fueron contribuciones para el INADEH en el desarrollo de sus funciones como impulsor de la formación profesional. Estos productos generaron condiciones favorables para el desarrollo de actividades de formación, así como para la proyección a futuro del Instituto como organismo rector de la formación profesional.

En primer lugar, se destacan los esfuerzos realizados para la mejora de la infraestructura local de los locales que permitió mejorar las condiciones de los Centros que contaban con carencias importantes y que limitaban las posibilidades de impartir formación adecuadamente (por ejemplo, el local de El Chorrillo). De forma adicional, este tipo de acciones también favorecieron la inclusión en actividades de formación profesional a personas en situaciones sociales complejas y/o en conflicto con la Ley. Un caso destacable es la experiencia de “El Chorrillo” con la inclusión de jóvenes de la zona en sus cursos que presentaban diferentes tipos de conflictividades (pandillas, etc.).

En segundo lugar, aspectos vinculados a la incorporación de equipamiento de alta tecnología, que permitió un mayor acercamiento de la formación requerida por organismos privados insertos en sectores dinámicos de la economía nacional. Un ejemplo de ello es la adquisición de Simuladores de última generación aplicados a maquinaria pesada.

En tercer lugar, se aprecia la jerarquización de temáticas vinculadas a grupos vulnerables, que viene permitiendo y permitirá aún más en un futuro, la adecuación de la oferta formativa a las necesidades o requerimientos de grupos vulnerables. Por ejemplo, es destacable el proceso de trabajo que se está realizando con la incorporación del enfoque de género junto al equipo de OIT y PNUD.

En el diagnóstico realizado en materia de género se afinó y profundizó en la situación de la mujer en distintos cursos y/o programas de formación, esto permitió superar las miradas iniciales a niveles generales que mostraban a las mujeres como el grupo con mayor participación en el egreso de cursos y/o programas de INADEH. A través del análisis cualitativo y cuantitativo utilizando herramientas de información, que habían recibido el beneficio del Proyecto, se pudo constatar la segmentación importante por curso y carrera que aún persiste en el Instituto.

7.1.3. Eficiencia

¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados? ¿Se han movilizado recursos para el proyecto del INADEH? ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?

A nivel de las auditorías se identifica una adecuación de los procesos y los gastos correspondientes dentro del marco legal vigente. Durante toda la vida del Proyecto se llevaron adelante Auditorías Externas con una frecuencia anual, e implementadas por entidades especializadas en materia y con reconocido profesionalismo a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, este es el caso de KPMG y Deloitte.

Las Auditorías Externas fueron realizadas, de acuerdo a Normas Internacionales de Auditoría emitidas por la Federación de Contadores (IFAC) y las normas establecidas para los Proyectos por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En ese sentido, el análisis de las auditorías contemplaba aspectos tales como: (i) informe combinado de Gastos; (ii) informe acumulado de Activos y Equipos; (iii) Informe sobre la Situación de Caja e (iv) informe de gestión.

Acorde a la duración inicial del Proyecto previsto por treinta y seis meses, y cuyo inicio de operaciones comenzó el primero de octubre de 2008, el fuerte de la ejecución presupuestal fue realizado en el período 2008-2011 alcanzando la realización de U\$s 35,748,388 lo que representa un 81% de ejecución del gasto total del Proyecto ubicado en U\$s 43,957,039 según el informe de Gastos del Proyecto para el período 2008-2018.

Gastos del Proyecto											
Período: 1 de enero de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2018											
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
3,151,148	18,248,195	10,798,566	3,550,479	1,329,831	1,144,557	492,753	151,535	13,472	675,233	4,401,270	43,957,039
Ejecución % Anual (sobre gasto total)											
7%	42%	25%	8%	3%	3%	1%	0%	0%	2%	10%	100%
Ejecución % Acumulada											
7%	49%	73%	81%	84%	87%	88%	88%	88%	90%	100%	

Fuente: elaboración propia en base a Informe de Gastos del Proyecto, por cuenta y actividad de PNUD con último dato disponible.

La alta concentración durante los primeros años respondió a la inversión temprana en la rehabilitación y equipamiento de locales para el proceso de enseñanza-aprendizaje (Producto 2) y al Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada (Producto 3). En este último, especialmente en el año 2009, se alcanzó los 12 millones de dólares y es coincidente con uno de los picos de formación registrado en los últimos diez años.

Desde el punto de vista de la oportunidad resulta razonable que la inversión en rehabilitación y equipamiento de locales para el proceso de enseñanza-aprendizaje se haya realizado en los primeros años de ejecución. Tanto a nivel del trabajo de campo realizado como en lo que respecta a la documentación presentada, se aprecia que los insumos financieros estuvieron disponibles de forma oportuna para llevar adelante las acciones previstas.

¿La unidad coordinadora de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?

La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) presentó un diseño organizacional adecuado en función de las características del Proyecto. Tanto a nivel de las competencias asignadas a nivel general, como la distribución de roles internos, la estructura de cargos y los perfiles profesionales identificados, la UCP presentó un diseño adecuado. Las dimensiones de la UCP en términos de personal se mostraron acordes al Proyecto. A nivel de las consultas realizadas a informantes calificados, valoraron positivamente el aporte realizado por la UCP.

Por otra parte, los resultados de las Auditorías Externas son coincidentes con estas evidencias y también se dejó constancia allí de la adecuación de la UCP. Por ejemplo, si tomamos como referencia los resultados de la Auditoría externa correspondiente al año 2009 que fue el momento de mayor ejecución en los diez años de vida del proyecto, alcanzando un gasto de U\$s 18,248,195 equivalente al 42% del total del Gasto, puede apreciarse que:

“De acuerdo al volumen de actividad desarrollado por la UCP, consideramos que la actual estructura administrativa ha estado funcionando y operando adecuadamente para llevar adelante a cabo las operaciones del Proyecto, manteniendo control sobre el mismo. Según la información descrita en el punto anterior, observamos que el personal existente en la UCP en términos de cantidad así como de capacidad profesional y técnica es adecuado para atender requerimientos del Proyecto” (KPMG Auditoría, 2009).

Cabe agregar que en ese momento la UCP se encontraba compuesta por ocho profesionales y contaba con una estructura administrativa sencilla e integrada por: (i) Coordinador del Proyecto; (ii) Enlace del Proyecto – INADEH; (iii) Oficial de Finanzas y Presupuesto; (iv) Oficial de Adquisiciones y Contrataciones.

¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro?

El rol desempeñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es valorado como altamente positivo por los principales actores consultados vinculados a la gestión del INADEH desde diferentes roles. Entre las virtudes que fueron destacadas por los agentes encontramos valoraciones que señalaban:

- Enfoque dinámico de un agente dinamizador. “Procesos más dinámicos, menos burocráticos, pero altamente sistematizados”.
- El PNUD es reconocido como buen administrador y gestor de proyectos.
- Las capacidades del PNUD en asegurar una ejecución de fondos ágil y transparente, es altamente apreciada.
- Aporta transparencia a las contrataciones del Proyecto aportando “blindaje” exterior.
- Brinda conocimientos y experiencia que ayuda a potenciar la implementación.
- Valoración positiva del aporte de PNUD al Proyecto.

¿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?

Como se reseñó anteriormente, el marco de resultados formulado inicialmente para el Proyecto tuvo un desarrollo importante a nivel de actividades e insumos. Sin embargo, en lo referente a productos y resultados propiamente dichos presentó debilidades que posteriormente condicionó negativamente su utilización a efectos que pudiera convertirse en una herramienta de gestión que pudiera ser apropiada por los agentes del proyecto y otros actores involucrados.

A partir de las consultas realizadas entre los informantes calificados, existían referencias vagas y muchas veces se constataba una baja utilización del Marco de Resultados como herramienta de gestión por resultados, y más bien había referencias que valoraban aspectos más vinculados a la gestión financiera y/o administrativa.

¿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?

El Proyecto contaba con la administración financiera realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se le aplicaban los mecanismos de control y normas administrativas correspondientes a PNUD para proyectos con estas características. Los fondos eran provenientes de fuentes nacionales pertenecientes al Estado Panameño.

¿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 incorporados a ellos? ¿Usan la información existente? ¿Son eficientes? ¿Son rentables? ¿Se requieren herramientas adicionales? ¿Cómo pueden hacerse más participativas e inclusivas?

El sistema de monitoreo y evaluación presentó limitaciones que impidieron, seguramente junto a otros factores, un uso más intensivo de la información generada sobre el Proyecto, su proceso de implementación y los progresos que realizaba a efectos de alcanzar los objetivos establecidos.

Durante la implementación del Proyecto se identifica que la información que fue utilizada con mayor intensidad estaba vinculada a aspectos financieros. Muestra de ello son los Informes Anuales del Proyecto que reportaban fundamentalmente información sobre los avances en la ejecución de los recursos del Proyecto o en el mejor de los casos a nivel de actividades. Es muy baja la presentación de información vinculada a productos limitándose al número de egresados absolutos por género y provincia. Esta información es generada por la misma Institución

En ese sentido, las herramientas de monitoreo ofrecen información centrada a nivel de insumos/actividades lo que limita fuertemente las posibilidades de utilizar las funciones de monitoreo y evaluación como insumo para una estrategia de gestión por resultados que permita, entre otras cosas, abordar temáticas vinculadas a los procesos educativos y/o laborales de las personas participantes de la formación.

A nivel de las entrevistas realizadas, así como de fuentes documentales puede establecerse que existen oportunidades de mejora importantes vinculadas a las herramientas de seguimiento como, por ejemplo, un sistema el INADEH no cuenta con una base matricular de

calidad capaz de brindar información básica sobre los estudiantes asistentes a los cursos y/o programas (Plan, 2015).

7.1.4. Sostenibilidad

¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados a futuro?

En la actualidad el INADEH está impulsando acciones para reposicionarse como el organismo rector de la formación profesional y promover el diálogo entre los actores clave vinculados a los sectores públicos, privados y sindicatos. Esta estrategia es muy relevante para darle impulso y sostenibilidad a la formación profesional orientada a elevar la capacidad de la mano de obra panameña.

En ese sentido, puede destacarse el Eje Estratégico N° 1 del organismo que busca reposicionar al INADEH como centro rector de la formación profesional de Panamá. Para ello, por ejemplo, se proponen diferentes tipos de acciones como el establecimiento de Alianzas estratégicas a nivel de instituciones públicas y empresas privadas, universidades y gremios para llegar a mayor población y apoyar en el posicionamiento de la formación profesional, así como también la promoción del diálogo inter-institucional e intersectorial a través de mesas de diálogo.

¿Se han identificado estrategias que pueden ser exportadas a través de Cooperación Sur-Sur? ¿Se han establecido mecanismos de Cooperación Sur- Sur?

Del mismo modo el Instituto también celebró acuerdos y/o convenios de colaboración con otros organismos especializados que nutrirse de los conocimientos y experiencias de nivel internacional. Desde el punto de vista de los ejes estratégicos del instituto se han priorizado las acciones de intercambio dentro del eje N° 3 mejor calidad de la oferta educativa del INADEH en función de la demanda actual, se jerarquizaron los temas de colaboración y cooperación interinstitucional a través de la promoción de Alianzas nacionales e internacionales para lograr mayor número de prácticas profesionales, así como donaciones y asesorías que agreguen valor a la Institución y contribuyan a su razón de ser (producto 3.1.9). En ese sentido, puede destacarse, sobre todo, la participación del INADEH en la Red Regional de Instituciones de Formación Profesional (RedIFP).

Del mismo modo, los esfuerzos para generar intercambios con otros organismos a nivel de la región, así como más allá de ella, han cristalizado en distintos acuerdos, alianzas estratégicas y/o convenios, entre los que podemos encontrar:

- (i) Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) del Brasil. Su propósito es apoyar zonas industriales a través de la capacitación, así como la prestación de servicios técnicos y tecnológicos.
- (ii) Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú. Su propósito es brindar capacitación a la industria manufacturera y las labores de instalación, reparación y mantenimiento
- (iii) Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia. Su propósito es brindar programas de formación complementaria y titulada.

¿Se promueve la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?

Una de las preocupaciones centrales del INADEH para el período 2015-2020 es generar las condiciones necesarias para ayudar a garantizar el financiamiento adecuado y estable para el desarrollo del sistema de formación profesional (Plan 2015-2020).

Asimismo, a través de las redes de colaboración también se plantea el aprovechamiento de las capacidades instaladas a nivel privado (sistema de formación de grandes corporaciones), acercarse a las demandas del sector empresarial, así como acceder al saber acumulado por universidades u otros centros de investigación. Entre otros pueden destacarse:

- (i) Centro Internacional de Desarrollo Sostenible (CIDES)
- (ii) Universidad de Santa María La Antigua (USMA)
- (iii) Cámara Panameña de la Construcción
- (iv) Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
- (v) Consejo del Sector Privado para la asistencia educacional
- (vi) Copa Airlines
- (vii) Autoridad del Canal de Panamá

Se destaca en este sentido actualmente el proyecto que INADEH está negociando con el Banco de Desarrollo para América Latina – CAF que ofrece la posibilidad de acceder a financiamiento y experiencia comparada que puede incorporar para potenciar su oferta formativa y funcionamiento institucional.

¿El Proyecto provee información básica a las instituciones sectoriales y municipales para la planificación de sus territorios? ¿En qué medida los gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través de los proyectos de INADEH?

En las consultas realizadas a nivel de informantes calificados, no fueron constatadas afirmaciones que permitan concluir que existiera una provisión de información significativa a las instituciones sectoriales y/o municipales para la planificación de sus territorios. Dadas las limitaciones reseñadas anteriormente en lo que refiere a los sistemas de información, es razonable sostener que fue bajo el aprovechamiento de las experiencias acumuladas por el proyecto a nivel de los gobiernos locales e instituciones sectoriales.

¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?

En este aspecto un elemento que puede afectar negativamente en los desafíos que tiene por delante el INADEH está vinculado a cierto nivel de desconfianza del sector privado (empresarial) hacia la formación impartida en la medida que aún restan necesidades de formación sin satisfacer. En términos prácticos esto produce la generación de otros espacios de formación profesional privado que, en caso de no poder armonizarse con la formación pública, pueden correr el riesgo de fragmentar la formación profesional. Este podría ser el caso de los centros de formación impulsados por la Cámara Panameña de la Construcción y la Asociación Panameña de Hoteles.

Por otra parte, como ha ocurrido en el pasado, el eventual cambio de Administración también podría generar un reordenamiento de prioridades que genere contratiempos para impulsar el logro de resultados y posicionamiento del INADEH como rector de la formación profesional.

¿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?

Un elemento que podría estar afectando la sostenibilidad de las innovaciones en materia de equipamiento tecnológico tiene que ver con el adecuado servicio y mantenimiento de los equipos instalados en el marco del Proyecto. Ya sea por la falta de disponibilidad de recursos presupuestales nacionales para contratar los servicios de mantenimiento o por la inexistencia a nivel nacional de los mismos.

En las visitas de campo realizadas pudo constatarse ciertas oportunidades de mejora tanto a nivel del mantenimiento del equipamiento entregado, así como de las instalaciones edilicias de los Centros de Formación.

En lo que respecta a las visiones que poseen las contrapartes clave interesadas que pudieron ser consultadas se aprecia un interés favorable a que acciones similares a las impulsadas por el proyecto se mantengan destinadas a fortalecer el INADEH.

7.2. Conclusiones

A partir de los hallazgos realizados se elaboraron las conclusiones correspondientes que sintetizan los juicios evaluativos en función de los criterios técnicos que se utilizan en la evaluación: (i) Pertinencia; (ii) Eficacia; (iii) Eficiencia y (iv) Sostenibilidad. Los juicios son elaborados en función de las evidencias disponibles, en particular, la calidad y suficiencia de las mismas, y utilizan el sistema de valoración especificado para cada uno de ellos. Como se puede apreciar en el “Resumen de juicios evaluativos”, los mismos están ordenados en función de los seis productos del Proyecto.

El proyecto ha alcanzado logros satisfactorios en relación a la generación de un marco institucional para el INADEH que sirviera de base para el desarrollo de políticas públicas y la estrategia institucional (**Producto 1**). Del mismo modo se valora como pertinente el desarrollo de este marco de política, estimándose una eficiencia satisfactoria en su producción y cuyos logros es probable que sean sostenibles.

Resumen de juicios evaluativos						
	Prod 1	Prod 2	Prod 3	Prod 4	Prod 5	Prod 6
Pertinencia	P	P	P	P	P	P
Eficacia	S	MS	MS	MI	N/A	N/A
Eficiencia	S	S	N/E	MI	N/A	N/A
Sustentabilidad	P	MP	MP	MP	N/A	N/A

Fuente: elaboración propia. N/A : no aplica N/E: no emisión por falta de evidencia
P: pertinente; NP: no pertinente ; PP Parcialmente Pertinente
AS: altamente satisfactoria, S: satisfactoria; MS: Moderadamente satisfactoria;
MI: moderadamente insatisfactoria; I: Insatisfactoria; AI: altamente insatisfactoria.
P: probable; MP: moderadamente probable; MI: moderadamente improbable; I: improbable.
Δ : variabilidad de los resultados
N/A: no aplica

Por otra parte, en el marco del Proyecto se impulsaron acciones para rehabilitar y equipar talleres y centros de formación para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje (**Producto 2**). Estas acciones son pertinentes en función de los resultados que se espera abordar y funcionales a la realización del Plan de Capacitación (**Producto 3**). Los logros vinculados al producto 2 pueden considerarse moderadamente satisfactorios en la medida que se pudieron concretar con deficiencias moderadas, reseñadas anteriormente, y una sustentabilidad moderada (moderadamente sostenible) por los riesgos asociadas a la falta de mantenimiento adecuado. Asimismo, se valora como eficiente su producción en el sentido de que los costos fueron los brindados por las ofertas del mercado a partir de procesos de adquisición en su mayoría competitivos según normas de adquisición de PNUD y auditados de forma externa.

En relación al Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada (**Producto 3**) se realizaron acciones de capacitación con diferentes niveles de intensidad a lo largo de los años. En lo que respecta a la pertinencia el producto es pertinente acorde al fortalecimiento del INADEH. El Proyecto tuvo un desempeño moderadamente satisfactorio al ser eficaz en la implementación del Programa Especial de Capacitación en el sentido de brindar cursos y/o programas de capacitación, sin embargo, la implementación ha sido variada en los años restantes tanto en nivel del volumen de acciones de formación como con respecto a la calidad de la misma. La valoración de eficiencia de la formación se vio limitada por la imposibilidad de distinguir plenamente entre los cursos y/o programas impartidos por los recursos del Proyecto de aquellos realizados con otras fuentes presupuestales. En lo que respecta a la sustentabilidad de los logros del Plan de Capacitación se estima como moderadamente probable dados los riesgos reseñados anteriormente, como la baja retención de egresados o la desconfianza del sector empresarial hacia la formación impartida. Los mismos en casos de no ser adecuadamente abordados pueden afectar las posibilidades de consolidación del Sistema Nacional de Formación Profesional.

En lo que respecta a la Plataforma Tecnológica y Base de Datos a nivel Nacional con información de mano de obra panameña (**Producto 4**) ha sido pertinente desde el punto de vista de su justificación técnica y en términos de su eficacia ha tenido un desempeño moderadamente insatisfactorio especialmente debido a que los sistemas implantados, si bien representan mejoras en relación a la situación previa, no alcanzaron los objetivos establecidos pues aún no permite estructurar un seguimiento oportuno y efectivo de los participantes de los cursos y/o programas así como sus pruebas teóricas y prácticas y su avance y desempeño (PRODOC, 2008). Asimismo, la eficiencia se ha valorado como moderadamente insatisfactoria en la medida que fueron insumidos los recursos asignados para alcanzar el producto correspondiente con las especificaciones técnicas correspondientes (U\$s 4,576,874), aunque se alcanzaron sistemas de alcances y prestaciones menores a las requeridas.

En lo que respecta a la prevista Evaluación de Efecto del programa del INADEH (**Producto 5**), si bien se llevó adelante una *Evaluación Final de Proyecto* que abarca sus primeros años (período 2008-2011), la evaluación de “efectos del impacto” prevista originalmente se vio imposibilitada de realizar. Posiblemente debido a las limitaciones técnicas a nivel del diseño del Proyecto y de sus sistemas de información que ofrecen información insuficiente para este tipo de estudios. De todas formas, se está llevando adelante la presente evaluación final que, si bien no incluye la estimación del efecto neto del Proyecto, permitirá alcanzar juicios vinculados a su pertenencia, sostenibilidad, eficacia y eficiencia.

Finalmente, los Centros Especializados de Gestión del Conocimiento, Innovación Tecnológica, Formación, Capacitación y Servicios (**Producto 6**), que estaban previstos inicialmente por el Proyecto, fueron replanificados a efectos de asignar esos recursos como refuerzo del Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada (**Producto 3**).

8. Recomendaciones

8.1. Recomendaciones Generales

En la medida que el Proyecto “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – FASE II” ha culminado su proceso de implementación, las recomendaciones se encuentran referidas a posibles acciones a desarrollar en INADEH, así como hacia otras iniciativas o proyectos con similares características. En el siguiente apartado se incluirán también recomendaciones específicas para el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una primera recomendación es la generación de condiciones favorables para alcanzar una mayor estabilidad y/o permanencia del personal clave a la interna de la organización. Ya sea generando una carrera funcional adecuada a la normativa vigente para darle perspectivas de futuro a las personas y/o generando incentivos asociados al desempeño (individual y/o colectivo) que permita potenciar el logro de resultados. Asimismo, resulta clave profundizar en un plan de desarrollo de capacidades humanas a la interna del INADEH, que permita generar servicios de formación en servicio para los funcionarios en general y estrategias de capacitación para los instructores responsables de dictar cursos, así como sus supervisores.

Una segunda recomendación refiere profundizar la revisión de los procesos de trabajo claves del INADEH para el cumplimiento de su misión institucional (macro procesos y procesos sustantivos), así como su rol de entidad rectora del sistema nacional de formación profesional. A nivel de procesos internos de trabajo se sugiere especial atención a efectos de una posible reingeniería a los procesos vinculados con la formación profesional propiamente dicha y aquellos vinculados a la gestión financiera y contrataciones de los bienes y/o servicios requeridos.

Una tercera recomendación refiere a la necesidad de refinar los diseños iniciales de las propuestas de formación profesional con una alta participación y/o consulta de potenciales beneficiarios, así como a los posibles empleadores. En particular profundizar el análisis de las necesidades de formación a nivel de las áreas de especialidad y/o demandas específicas de las provincias donde están los Centros de formación, dado que estos poseen situaciones diversas desde el punto de vista de las características locales.

Asimismo, de forma complementaria, se requiere también la realización de estudios de prospectiva vinculados a la evolución de las necesidades de empleabilidad de los sectores productivos prioritarios para tener una visión más integral de los requerimientos actuales del mercado de empleo y su posible evolución. Esto parece estar abordándose con la creación de un Centro de Prospectiva, en colaboración con el SENAI de Brasil.

En ese sentido, las modalidades de cooperación sur-sur con organismos vinculados a la formación profesional se presentan como una alternativa válida y adecuada para acceder a experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas que potencien la mejora de las estrategias de formación profesional que desarrolla el INADEH.

Por otro lado, a partir de la mejora en los diagnósticos y visiones prospectivas, se sugiere la identificación de las competencias y saberes que son requeridos a efectos de iniciar su validación con el sector de trabajadores y el sector empresarial. La recomendación por refinar los diseños iniciales refiere a la posibilidad de alcanzar diseños de perfiles por competencia

junto con los principales actores involucrados, como los son los empleados y empleadores vinculados a los sectores productivos más dinámicos.

Una cuarta recomendación es mejorar la identificación y definición de las especificaciones técnicas de los productos de formación, así como los resultados de corto, mediano y largo plazo de los mismos, a efectos de la selección de indicadores SMART para potenciar las funciones de monitoreo y evaluación. En ese sentido, es recomendable que las funciones de seguimiento y la evaluación de las acciones de capacitación, cursos y/o programas para el empleo que realiza el INADEH, permitan conocer su (i) eficacia para alcanzar los logros previstos a nivel de productos y/o resultados a mediano y largo plazo, y (ii) su eficiencia a nivel de la relación insumo-producto (al menos), así como (iii) la obtención de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Por tanto, se sugiere realizar una revisión completa de la teoría de cambio del organismo para identificar más precisamente cuáles son los resultados esperados a corto, mediano y largo plazo de sus principales acciones de capacitación, asistencia técnica o talleres para el empleo. Eso permitirá que el sistema de M&E centre sus esfuerzos en captar el grado en que se alcanzan esos resultados así como los factores asociados a los mismos. Para ello es necesario desarrollar herramientas que permitan llevar adelante el seguimiento de los egresados de los cursos y/o programas de capacitación.

Una quinta recomendación es potenciar los sistemas de información existentes que incorporen los indicadores SMART priorizados a efectos de mejorar el uso de información sobre los avances en el logro de objetivos que faciliten la introducción de ajustes, correcciones y/o mejoras tanto a nivel del diseño como de la implementación de las acciones de formación y vinculadas a la rectoría del sistema de formación profesional.

Una vez realizada la priorización y validación de aspectos claves e indicadores óptimos, así como su *aggiornamento* a los términos técnicos usados internamente, una sexta recomendación es alinear los sistemas de información (incluyendo registros administrativos) para la producción de las evidencias requeridas para la medición de los indicadores priorizados. Para ello es muy oportuno la reformulación y/o revisión de los sistemas de información existentes en la actualidad, pues permitiría introducir ajustes en los registros a fin de obtener los datos requeridos.

Un aspecto relevante que ha comenzado a realizarse recientemente es la incorporación del enfoque de género dentro de la propuesta de formación profesional impulsada por el INADEH. Una séptima recomendación es continuar ese proceso a través de la Hoja de Ruta elaborada conjuntamente con OIT. Del mismo modo, se sugiere analizar la posibilidad de incorporar la atención a otros grupos vulnerables a efectos de potenciar su acceso a las oportunidades educativo laborales (por ejemplo, jóvenes con dificultades socioeconómicas, personas con discapacidades, etc.). En lo que respecta al equipamiento tecnológico que se encuentra disponible actualmente, una séptima recomendación es revisar los servicios de mantenimiento y/o actualización de los mismos a efectos de permitir su utilización con fines didácticos y ampliar su vida útil dentro de los parámetros definidos por los fabricantes. En caso de realizar mejoras en los diseños curriculares, como las recomendadas anteriormente, se sugiere revisar la adecuación del equipamiento actual a efectos de identificar posibles necesidades de equipamientos nuevos y/o complementarios que requieran adquisiciones adicionales.

Una octava recomendación, en lo que respecta a nivel de los locales vinculados a los Centros de Formación, se sugiere analizar su vinculación con la demanda potencial de servicios, tanto

en lo que respecta a su ubicación geográfica, así como en la capacidad locativa disponible. Especialmente, para el caso de realizar una mejora y diversificación de la oferta formativa.

Finalmente, a efectos de potenciar el reposicionamiento del INADEH como rector del sistema de formación se recomienda que, las mejoras que se realicen tanto a nivel de los diagnósticos, innovaciones formativas y de gestión, y a nivel de la construcción colectiva y tripartita de instrumentos de formación, estén acompañadas de una estrategia de comunicación que prevea abordajes y acciones diferenciales en función de diferentes públicos objetivos. Por ejemplo, teniendo en cuenta distintos perfiles poblacionales: (i) ciudadanía en general, (ii) grupos vulnerables específicos; (iii) actores empresariales; (iv) sindicatos; (v) actores políticos institucionales y (vi) sociedad civil organizada.

8.2. Recomendaciones Específicas PNUD

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se posicionó como un agente que brinda transparencia, solvencia y credibilidad a los Proyectos que administra, brindando controles confiables a nivel financiero, así como también en lo que respecta a una ágil gestión de los procesos apoyando a los equipos técnicos nacionales.

Una primera recomendación es continuar por esa senda a nivel institucional y desarrollar mayores estrategias para desarrollar las capacidades operativas y/o de gestión de las contrapartes nacionales para brindarles, por ejemplo, un mayor conocimiento sobre los procesos administrativos y/o de adquisiciones que se impulsan desde PNUD. Estas acciones deberían ser de forma periódica (por ejemplo anuales) como forma de generar capacidades técnicas que no se vean afectadas por las rotaciones naturales de personal.

En segundo lugar, ese posicionamiento y reconocimiento de PNUD ofrece una oportunidad muy valiosa para reforzar otros aspectos a nivel de las contrapartes nacionales que pueden potenciar fuertemente el logro de objetivos. En ese sentido se recomienda que el apoyo de PNUD se traduzca en la posibilidad de brindar asistencia técnica a los equipos nacionales durante todo el ciclo de vida del proyecto. Es decir, apoyo técnico tanto para la identificación y formulación de proyectos, como para el análisis estratégico de las situaciones presentes, la implementación y/o gestión de los proyectos, así como el correspondiente monitoreo y evaluación.

Para el aprovechamiento de las oportunidades reseñadas, PNUD cuenta con una acumulación y experiencia muy importante a nivel de planificación, gestión, monitoreo y evaluación, lo que representa un aporte significativo. Para poner en práctica esta recomendación general, la Fase III del proyecto presenta una oportunidad ideal a efectos de reforzar la asistencia técnica prestada por PNUD más allá de los vinculados estrictamente a la gestión operativa, y apoyar en sus procesos de revisión interna y reposicionamiento estratégico.

En tercer lugar, dada la incidencia que poseen los cambios de administraciones gubernamentales sobre la continuidad de los procesos vinculados a la implementación de proyectos, programas y/o políticas públicas, se sugiere generar mecanismos y/o instrumentos que permitan amortiguar las transiciones a efectos de minimizar los contratiempos. Por ejemplo, a partir de la generación de informes de transición que permitan sistematizar la información disponible de los proyectos en ejecución. Los mismos también pueden incluir un

análisis estratégico de los proyectos y/o sectores de política pública que ayuden a la comprensión de la situación presente por parte de las nuevas administraciones.

En cuarto lugar, las iniciativas que implican la coordinación interinstitucional de diferentes actores ofrecen una oportunidad valiosa para ejercer el rol articulador que facilite la sinergia institucional y permita visibilizar en la agenda pública, temáticas altamente relevantes como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por tanto se sugiere reforzar las funciones de articulación entre actores públicos y privados para maximizar las posibilidades de logro de los proyectos, en especial, aquellos que impliquen la coordinación entre organismos públicos, privados y/o de la sociedad civil.

Asimismo, en lo que respecta a la organización de procesos de evaluación de proyectos se visualizan una serie de sugerencias para optimizar:

- (i) Secuenciar el momento de la realización de evaluaciones externas en función de los procesos decisorios que se propone enriquecer y/o el momento del ciclo vital del proyecto: es conveniente que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones puedan estar disponibles de forma previa o por lo menos concomitante al momento de las decisiones institucionales (por ejemplo, vinculadas con procesos de revisión sustantivas) o durante la implementación del Proyecto cuando aún existe posibilidad de incidir sobre lo que se viene realizando (por ejemplo, evaluaciones de medio término).
- (ii) Gestión temprana de información existente: es especialmente relevante para evaluación basadas en información existente poder contar con la información existente al inicio o durante los primeros días de comenzada la evaluación. La incorporación de información relevante ya avanzando el proceso de evaluación limita el aprovechamiento desde el punto de vista descriptivo y evaluativo.
- (iii) Duración de las evaluaciones acordes a la complejidad y dimensión del proyecto a evaluar: el tiempo disponible para llevar adelante la evaluación requiere ser el suficiente en función de la complejidad de la intervención y sus dimensiones que suelen traducirse en distintos volúmenes de información a ser procesada y/o analizada. En este caso fue escaso el tiempo disponible para realizar el análisis correspondiente.

9. Lecciones Aprendidas

Las lecciones aprendidas nos permiten captar enseñanzas sobre el diseño y/o implementación del Proyecto que son de gran utilidad para su inclusión en iniciativas similares, así como las prácticas de gestión de las organizaciones. A continuación se presentan algunas de las principales lecciones aprendidas que arrojó la implementación del Proyecto PS00062184 “Fortalecimiento del INADEH”, apoyado por PNUD:

- Diseño original íntimamente vinculado a las necesidades y prioridades nacionales para facilitar una implementación efectiva y las alianzas con actores locales. Fue una virtud del diseño inicial estar vinculado a satisfacer los Proyectos Estratégicos Nacionales permitiendo realizar un aporte significativo a esos emprendimientos. También es una lección aprendida que para proyectos de larga duración se prevean los mecanismos adecuados que permitan revisar la continuidad o no de la necesidad inicial a ser superadas así como la adecuación de los productos establecidos.
- Diagnósticos parciales en relación a las necesidades de formación entre empleadores y trabajadores. Este es un elemento que afecta la calidad presente de la formación y su sustentabilidad. Como lección aprendida para proyectos vinculados a formación profesional la necesidad de contar con diseños de la oferta formativa vinculada con las necesidades de los sectores productivos y validados con trabajadores y empresarios.
- Insuficiencias en la Formulación original que limitó el desarrollo de las herramientas de monitoreo y evaluación. Las insuficiencias en el diseño original dejan como lección aprendida la necesidad de explicitar desde el comienzo de los Proyectos la teoría de cambio que permita explicitar el encadenamiento causal que orienta el accionar de la intervención en términos de: (i) insumos; (ii) procesos de producción; (iii) bienes y servicios (productos); (iv) resultados de corto, mediano y largo plazo.
- Equipos técnicos idóneos y con alto compromiso con el Proyecto. Durante la implementación de los Proyectos vinculados a la satisfacción de problemáticas públicas relevantes uno de los factores que permitirán superar los contratiempos e incertidumbres lógicas por su naturaleza son los equipos técnicos nacionales. En particular, aquellos que cuenten con una integración realizada por profesionales idóneos, que cuenten con la capacidad de colaborar en equipos y que estén comprometidos con los objetivos y finalidades últimas de las iniciativas.
- Acciones de capacitación en adquisiciones como parte de los requisitos de conformación de Equipos técnicos responsables de la ejecución directa. Parte de la idoneidad técnica también está vinculada a la formación en servicio que el personal técnico puede acceder durante el ejercicio de sus funciones. Uno de esos conocimientos y habilidades instrumentales básicas necesarias para el adecuado funcionamiento del Proyecto es el vinculado a los procesos de adquisiciones de bienes y/o servicios.

- Las directivas institucionales y procedimientos de adquisición precisos y claros contribuyen a la credibilidad y transparencia del proyecto. Además de potenciar el funcionamiento interno del Proyecto, la precisión y claridad de los procedimientos y normas de adquisiciones tanto en su diseño como aplicación son esenciales para aumentar la transparencia de la iniciativa así como su credibilidad a nivel interinstitucional y de la ciudadanía en general.
- Generar tempranamente sistemas de indicadores y sistemas de información potentes para proveer las evidencias requeridas a efectos del Monitoreo y Evaluación. Una de las funciones claves que tuvo escaso desarrollo durante esta iniciativa han sido las funciones de Monitoreo y Evaluación, con la consiguiente pérdida en el potencial de estas herramientas en términos de aprendizaje y posibilidad de ajustes a las acciones en ejecución. Un temprano desarrollo de las herramientas con asistencia técnica externa a efectos de potenciar su desarrollo se aprecia como una lección aprendida muy relevante.
- Capacitación permanente a los instructores y supervisores, junto con el desarrollo de herramientas que permitan realizar una evaluación de naturaleza fuertemente formativa, se presenta como una lección aprendida y desafío clave para la mejora de la calidad de la formación profesional impartida por el INADEH.
- El diseño y producción de información en formatos adecuados para diferentes perfiles de usuarios es esencial para potenciar el uso de la información producida por el proyecto sobre sus avances y factores que potencien o limiten su eficacia.

Anexos de la Evaluación

Listado de individuos o grupos de entrevistados o consultados y de lugares visitados

Entrevistas con personal de Dirección y/o Responsables

Reunión con equipo PNUD – Panamá

Entrevista Joanna Diez Cuan, Coordinadora de Proyecto PNUD/INADEH

Entrevista a Sr. Carlos González, Antiguo Coordinador de Proyecto PNUD/INADEH

Entrevista con Sr. Samuel Rivera, Director General del INADEH

Entrevista a Sr. Juan Moreno, Miembro de Consejo Directivo del INADEH

Entrevista a Sr. Rubén Escobar, Director de Centro INADEH de Penonomé, Coclé

Entrevista a Sra. Juseth Reyes, Directora de Centro INADEH de La Chorrera, Panamá Oeste

Entrevista a Sra. Irina Madrid, Especialista de Planificación, Monitoreo y Evaluación

Entrevista a Sr. José Luis Ríos, Director de Centro INADEH de Colón.

Entrevista a Sra. Dylia Ana De Robles, Directora de Planificación de INADEH

La entrevista con el Sr. Juan Planells, Ex Director del INADEH, fue suspendida.

No se logró concretar una entrevista con el sector empresarial.

Entrevistas con instructores

- Centro Tocumen

Edgar Casas - instructor área de equipo pesado

Boris Núñez - instructor chapistería de enderezado y pintura

Ramón Martínez

- Centro en Penonomé

Conversaciones con profesores de mecánica automotriz

Angelo Tuñón - entro en 1999 / volvió en 2017 (contratado)

Roberto Carles - empezó en 1996

Andrés Flores profesor 25 años en INADEH, Electricidad automotriz

Eduardo Kujar – contratado, chapistería y pintura

Javier Escobar

Rafael Cherigo Vergara - Coordinador / administrador de granja

- Centro en Chorrera

Rodolfo Sing - Profesor operaciones de restaurantes y bar

Demetrio Chichaco-Profesor de soldadura y herrería ornamental

Amado Aguilar-Profesor de Mecánica

George Miranda-Profesor de inglés

Profesora Keylor Ortega Profesora de inglés

Profesor Venancio Instructor equipo pesado

Profesores de equipos pesados, realizando pruebas de psicotécnica y anti doping a alumnos

- Centro en Colón

Encargado de mantenimiento

Humberto Batista, instructor de electricidad

Efraín Muñoz, Fontanero, 25 años en INADEH

Capataz y obrero de reformas en salones de gastronomía

Enrique cuevas– Dibujante haciendo control de especificaciones en terreno en la Chorrera

Bernardo Botacio– Jefe de servicios generales haciendo visita de control en La chorrera

Conversaciones con administrativos de La Chorrera

Conversación con estudiantes

- En Tocumen

Mecánica automotriz

Chapa y pintura

- En Penononé

Mecánica automotriz

Chapa y pintura

Gastronomía

- En Chorrera

Gastronomía

Mecánica automotriz

Chapa y pintura

Soldadura

Inglés

Listado de Documentos de apoyo examinados

Auditorías Externas Anuales realizadas durante la implementación del Proyecto (2008-2018).

Documento de Programa de País PNUD-Panamá (CPD 2016-2020).

Documento de proyecto (PRODOC) PS00062184 "Fortalecimiento del INADEH".

Evaluación de Efectos: "Modernización de la Administración Pública para una Gestión más Eficaz, Eficiente y Equitativa".

Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Formación y Capacitación del Capital Humano - Fase II INFORME FINAL DE EVALUACION. Autor: Narciso Enrique Arenas.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos.

Linerós Humberto, 2009, Formación del Capital Humano para el Desarrollo, Programa de Fortalecimiento del INADEH.

Marco de Asistencia de Naciones Unidas en Panamá (MANUD 2016-2020).

Memorias INADEH 2008 a 2017

Minutas de Juntas de Proyecto realizadas 2016, 2017 y 2018.

Minutas de Visitas de seguimiento al proyecto.

Notas de extensión del proyecto / Notas de extensión del proyecto.

Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2015-2019.

Planes Anuales Operativos, Informes Semestrales, Anuales del proyecto.

Planificación estratégica del INADEH (2015-2020).

Presentación de Resultados del Proyecto PS00062184 "Fortalecimiento del INADEH", apoyado por PNUD, en Power Point.

Revisión Sustantiva 001 / 2015 del proyecto.

Proyecto PS62184 “Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – Fase II”

Evaluación final del proyecto

Presentación hallazgos iniciales del trabajo de campo



Leopoldo Font
Panamá, noviembre de 2018



Descripción del Proyecto

- Objetivos:
 - Elevar las capacidades nacionales de jóvenes y adultos en el mercado laboral, y por ende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como el nivel de competitividad del país.





Objetivos de la Evaluación

- Valorar y recaudar lecciones aprendidas en:
 - (i) el desempeño del proyecto en términos de su pertinencia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia;
 - (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y
 - (iii) el impacto real y potencial del proyecto;
 - (iv) así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo.

4

Objetivos de la Evaluación

- Criterios Técnicos:
 - Pertinencia
 - Eficacia
 - Eficiencia
 - Sostenibilidad

5

Alcances y Limitaciones

- Evaluación basada en información existente completada con con trabajo de campo cualitativo
- Imposibilidad de establecer efectos netos o impactos
- Disponibilidad de información avanzado el proceso de evaluación
- Escaso tiempo para realización del estudio

6

Alcances y Limitaciones

- Sistema de información deficiente
- Dificultad para conseguir información sistematizada
- No existencia de indicadores ni mucho menos evidencia
- Diseño con limitaciones que condicionan la evaluabilidad

7

Metodología de evaluación

- [Evaluar según los criterios concentrándose en el periodo 2008 – 2018](#)
- [Aplicar la triangulación: validación de hipótesis por medio de varias fuentes de información y según los diferentes métodos para obtener una visión integral en función de las diferentes partes interesadas](#)

8

Métodos utilizados para la recopilación de datos

• Revisión de documentos

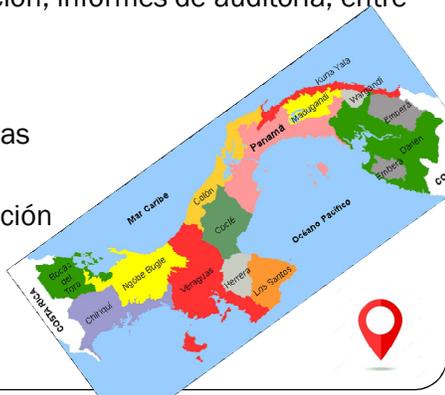
- Documentos estratégicos del Inadeh y del PNUD, documentos sobre el contexto, documentos de planificación, informes anuales, informes de evaluación, informes de auditoría, entre otros...

• Entrevistas

- Individuales semiestructuradas
- En grupo con estudiantes
- In situ con instructores en acción

• Visitas sobre el terreno

9



Entrevistados/as

- Reunión con equipo PNUD – Panamá
- Entrevista Joanna Diez Cuan, Coordinadora de Proyecto PNUD/INADEH
- Entrevista a Sr. Carlos González, Antiguo Coordinador de Proyecto PNUD/INADEH
- Entrevista con Sr. Samuel Rivera, Director General del INADEH
- Entrevista a Sr. Juan Moreno, Miembro de Consejo Directivo del INADEH
- Entrevista a Sr. Rubén Escobar, Director de Centro INADEH de Penonomé, Coclé
- Entrevista a Sra. Juseth Reyes, Directora de Centro INADEH de La Chorrera, Panamá Oeste
- Entrevista a Sra. Irina Madrid, Especialista de Planificación, Monitoreo y Evaluación
- Entrevista a Sr. José Luis Ríos, Director de Centro INADEH de Colón.
- Entrevista a Sra. Dylia Ana De Robles, Directora de Planificación de INADEH

10

Entrevistados/as

- La entrevista con el Sr. Juan Planells, Ex Director del INADEH, fue suspendida.
- No se logró concretar una entrevista con el sector empresarial por disposición del Director General del INADEH.

11

Otras personas entrevistadas en la visita realizada a los Centros

- **Entrevistas con instructores**
- **Centro Tocumen**
 - Edgar Casas - instructor área de equipo pesado
 - Boris Núñez - instructor chapitería de enderezado y pintura
- Ramón Martínez

- **Centro en Penonomé**
 - Conversaciones con profesores de mecánica automotriz
 - Angelo Tuñón - entro en 1999 / volvió en 2017 (contratado)
 - Roberto Carles - empezó en 1996
 - Andrés Flores profesor 25 años en inadeh, Electricidad automotriz
 - Eduardo Kujar – contratado, chapitería y pintura
 - Javier Escobar
 - Rafael Cherigo Vergara
Coordinador / administrador de granja

12

Otras personas entrevistadas en la visita realizada a los Centros

- **Entrevistas con instructores**
- **Centro en Chorrera**
 - Rodolfo Sing
Profesor operaciones de restaurantes y bar
13 años en Inadeh
 - Demetrio Chichaco
Profesor de soldadura y herrería ornamental
16 años en Inadeh
 - Amado Aguilar
Profesor de Mecánica
10 años en Inadeh
 - George Miranda
Profesor de inglés
13 años en Inadeh
 - Profesora Keylor Ortega
Profesora de inglés
- Profesor Venancio
Instructor equipo pesado
- Profesores de equipos pesados que se encontraban realizando pruebas de psicotécnica y anti doping a alumnos
- **Centro en Colón**
 - Encargado de mantenimiento
 - Humberto Batista, instructor de electricidad
 - Efraín Muñoz, Fontanero, 25 años en Inadeh
 - Capataz y obrero de reformas salones de gastronomía

13

Otras personas entrevistadas en la visita realizada a los Centros

- **Sector administrativo de central en Tocumen**
- Enrique Cuevas
Dibujante haciendo control de especificaciones en terreno en la Chorrera
- Bernardo Botaco
Jefe de servicios generales haciendo visita de control en La chorrera
- Conversaciones con administrativos de la chorrera

14

Otras personas entrevistadas en la visita realizada a los Centros

- **Conversación con estudiantes**

- **En Tocumen**

- Mecánica automotriz
- Chapa y pintura

- **En Peroroné**

- Mecánica automotriz
- Chapa y pintura
- Gastronomía

- **En Chorrera**

- Gastronomía
- Mecánica automotriz
- Chapa y pintura
- Soldadura
- Inglés

- **En Colón**

- Soldadura

Bonifacio Pereira no habían estudiantes por el horario de la entrevista

15

Principales Hallazgos

PERTINENCIA

- Diseño es pertinente en relación a las prioridades de desarrollo de Panamá (p.e. ampliación del canal) y a las Prioridades de Naciones Unidas (MANUD, ODS)
- Debilidades en la formulación inicial de proyecto en términos de indicadores SMART
- El enfoque de género se fue incorporando a lo largo de la implementación del Proyecto (no previsto inicialmente)

16

Principales Hallazgos

EFICACIA

- En principio parece haber sido eficaz en aportar a la consolidación del Sistema Nacional de Formación Profesional, algunas entrevistas lo reconocen (faltaría evidencia más empírica)
- Se menciona también la alta visibilidad pública e institucional que ayudó a jerarquizar la temática (TV, Radio, prensa escrita, etc.)
- Todo permitiría afirmar que se lograron alcanzar soluciones eficaces para temas que eran urgentes. Con diferencias sustantivas según los productos

17

Principales Hallazgos

EFICIENCIA

- Costos de Productos razonables dada sus características (juicio preliminar se está analizando con mayor profundidad, entre otros, datos de auditoría)
- Rotación de equipos técnicos condiciona la curva de aprendizaje y proceso de ejecución
- Contratiempos con los cambios Administración (por ejemplo cambios en prioridades políticas, disminución de apoyo presupuestario)
- Procesos de adquisiciones con grados de calidad dispar (juicio preliminar se está analizando con mayor profundidad, entre otros, datos de auditoría)

18

Principales Hallazgos

SOSTENIBILIDAD

- Grados de sostenibilidad razonable asociada a la apropiación institucional de los productos.
- Riesgos:
 - mantenimiento de equipo e instalaciones;
 - requiere mayor sensibilidad para detectar necesidades de capacitación
 - actualización docentes;
 - escasa evidencia en clave prospectiva.
 - alta vinculación a la ampliación del canal de Panamá

19

Principales Hallazgos

- El mayor progreso estuvo en **los productos**:
 - 1. Marco Institucional del INADEH
 - 2. Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados
 - 3. Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada,

20

Principales Hallazgos

- 2. Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados:
 - Equipamiento adquirido es adecuado para el tipo de capacitación
 - Rehabilitaciones acordes al tipo de equipamiento y capacitación brindada

21

Testimonio

“Fui a un taller sucio, sin pintura, con goteras, con elevadores o grúas con cadenas oxidadas; donde veías herramientas tiradas en el piso; donde tenías que brincar un trozo de metal que habían usado. Era un caos, una situación decías: si esto es una escuela, qué le estamos enseñando a los muchachos. Si mañana van a un taller, van a creer que esto es normal y no van a tener nada ordenado.

Luego ir a un taller como Dios manda: bien pintado. Sus áreas de seguridad marcadas, el área de trabajo pintadita. Una vez que terminaste tienes que dejarlo limpiecito como si fuera un salón de cirugía. Los equipos bien lubricados y limpios. Lo que tiene que estar protegido, protegido con su capucha, las herramientas en su lugar. Era un cambio tan radical que tú decías: oye, estamos haciendo algo que vale la pena”

22



23



24

Principales Hallazgos

- 3. Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada,
 - Eficaz en contribuir a elevar nivel de mano de obra calificada asociadas a necesidades concretas (por ejemplo: personal idóneo para el Canal)

“La autoridad del Canal llegó a decir: yo voy a necesitar 50 soldadores de soldadura submarina. Voy a necesitar 550 operadores de equipo pesado. De esos, 100 tienen que ser Bulldozer, 100 tienen que ser en retroexcavadores, 150 tienen que ser en grúa. A ese nivel de detalle”.

“Las propias evaluaciones que hizo la autoridad del canal y lo consideraron altamente satisfactorio. Ellos sintieron que hubo la respuesta que se esperaba.”

25

Años	Cursos/Programas	Egresados	Hombres	Mujeres
2009	4,834	69,507	24,799	44,708
2010	3,719	60,469	25,194	35,275
2011	4,525	76,172	33,781	42,391
2012	3,051	49,660	23,515	26,145
2013	3,744	56,111	23,471	32,640
2014	3,779	57,295	23,624	33,671
2015	4,454	68,366	29,612	38,754
2016	4,683	71,535	31,962	39,573
2017 (p)	5,133	75,028	31,684	43,344
Total	37,922	584,143	247,642	336,501

Nota: Las cifras son los resultados anuales de cada uno de los años
(p): Cifras preliminares de cursos iniciados

Visión del PNUD

- Enfoque dinámico de un agente dinamizador. “Procesos más dinámicos, menos burocráticos pero altamente sistematizados”
- Oportunidad de Mejora: “la urgencia con que en Nueva York veían esto no era la misma urgencia con que lo veíamos acá”
- El PNUD es reconocido como buen administrador y gestor de proyectos.
- Debe ser más proactivo. Aliado estratégico para la captación de recursos

27

Visión del PNUD

- Las capacidades del PNUD en asegurar una ejecución de fondos ágil y transparente, es altamente apreciada
- Aporta transparencia a las contrataciones del Proyecto aportando “blindaje” exterior
- Brinda conocimientos y experiencia que ayuda a potenciar la implementación
- Valoración positiva del aporte de PNUD al Proyecto

28

Lecciones Aprendidas

- Diseño íntimamente vinculado a las necesidades y prioridades nacionales para facilitar una implementación efectiva y las alianzas con actores locales
- Equipos técnicos idóneos y con alto compromiso con el Proyecto
- Acciones de capacitación en adquisiciones como parte de los requisitos de conformación de Equipos técnicos responsables de la ejecución directa

29

Lecciones Aprendidas

- Las directivas institucionales y procedimientos de adquisición precisos y claros contribuyen a la credibilidad y transparencia del proyecto
- Generar tempranamente sistemas de indicadores y sistemas de información potentes para proveer las evidencias requeridas a efectos del Monitoreo y Evaluación

30

Desafíos

- Infraestructura
- Tecnología / equipamiento
- Relacionamiento centros con empresas
- Prospectiva
- Desarrollo de capacidades:
 - Reingeniería de procesos
 - Sistema de MyE: resultados, seguimiento de egresados
 - Adquisiciones
 - Formación de instructores
- Cooperación Sur-Sur
- Gestión del conocimiento – comunicaciones
- Alianzas globales
- “Blindaje”

Términos de Referencia

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)		V3.0
TÉRMINOS DE REFERENCIA		
EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II"		
CLUSTER: Equidad e Inclusión		
INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA		
Título del proyecto: PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II"		
Tipo de Contrato: Contrato Individual (IC) para realizar Evaluación Final del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II"		
Supervisor Directo: Oficial de Programa de Equidad e Inclusión / Director Ejecutivo del INADEH		
Modalidad de Ejecución de proyectos: Proyecto de Implementación Nacional (NIM)		
Lugar: Ciudad de Panamá / Provincias		
Fecha de Inicio Estimada: Noviembre, 2018		
Duración: treinta (30) días		

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Desde el año 2008, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) cuyo objetivo consistía en apoyar la creación de capacidades para responder adecuadamente a las demandas de formación y capacitación laboral. Para ello se facilitaría la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional que propiciara la integración de las distintas formas de certificación acreditación de las competencias y de las calificaciones profesionales; en respuesta a las demandas de los proyectos de desarrollo nacional.

Con la asistencia técnica del PNUD, desarrollar un conjunto de iniciativas orientadas a elevar las capacidades nacionales de jóvenes y adultos en el mercado laboral, y por ende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como el nivel de competitividad del país.

Los productos esperados son los siguientes:

1. Marco Institucional del INADEH, implementado.

2. Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido.
3. Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado.
4. Plataforma Tecnológica y Base de Datos a nivel Nacional con información de mano de obra panameña, diseñada y en ejecución.
5. Evaluación de Efecto del programa del INADEH, desarrollada.
6. Centros Especializados de Gestión del Conocimiento, Innovación Tecnológica, Formación, Capacitación y Servicios, desarrollados y en funcionamiento.

Los resultados de este proyecto son los siguientes:

1. Se cuenta con un Marco de Políticas y Estrategias para el funcionamiento del INADEH - Plan de Desarrollo Institucional del INADEH.
2. Implementado el Programa de Capacitación, ajustado a las necesidades nacionales, con miras a elevar el nivel de la mano de obra calificada.
3. Se cuenta con las Estructuras para el Cambio Organizacional y la Gestión Bipartita de Centros de Formación, la estructura organizativa y de los procesos de gestión humana, incluyendo las posiciones clave, sistemas de indicadores de gestión humana y sistemas de medición del desempeño, incentivos para las posiciones clave y sistema de costeo de las acciones del INADEH.
4. Se rehabilitaron y equiparon 14 talleres en 10 centros del INADEH a nivel nacional, así como Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación (MEDUCA).
5. Este proyecto contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, 4, 5, 8, 10 y 17.

La siguiente gráfica muestra la ejecución del proyecto desde el año 2008 al 30 de junio de 2018:

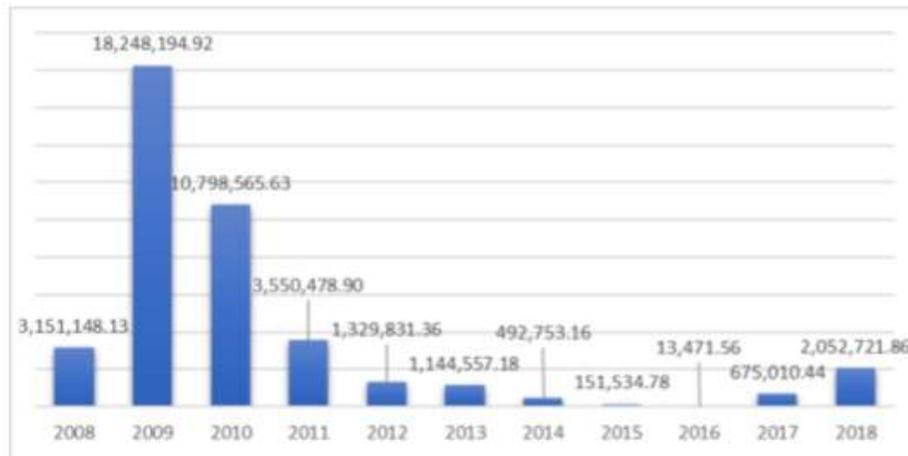


Tabla 1: Información clave para la Evaluación Final del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II"

Título del Proyecto:	PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II"
Objeto y productos esperados del proyecto:	<p><i>Elevar las capacidades nacionales de jóvenes y adultos en el mercado laboral, y por ende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como el nivel de competitividad del país.</i></p> <p><i>Productos esperados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco Institucional del INADEH, implementado. • Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido. • Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado. • Plataforma Tecnológica y Base de Datos a nivel Nacional con información de mano de obra panameña, diseñada y en ejecución. • Evaluación de Efecto del programa del INADEH, desarrollada. • Centros Especializados de Gestión del Conocimiento, Innovación Tecnológica, Formación, Capacitación y Servicios, desarrollados y en funcionamiento.
Efecto/s del MANUD¹ y Programa de País: 2016-2020:	<p>Área de Cooperación 1: Políticas Integrales para la Equidad y la inclusión.</p> <p>EFFECTO 1.1: Al 2020, El Estado implementa Políticas Públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.</p>
Socio estratégico:	<i>Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)</i>
Fecha de aprobación inicial y monto del proyecto:	Agosto de 2008 por un monto de \$ 38,958,054.00 (PRODOC 2008)
Fecha de finalización:	31 diciembre de 2011
Cartas de Extensión de Tiempo	<p>Nota de INADEH No. D.G. 5518-11 del 7 de noviembre de 2011 solicitando al PNUD extensión de tiempo sin costo adicional hasta el 30 de junio de 2012.</p> <p>Nota de INADEH del 22 de mayo de 2012 solicitando al PNUD extensión de tiempo sin costo adicional hasta el 31 de diciembre de 2012. Adicional se solicitaba la firma de un nuevo Prodoc.</p> <p>Nota de INADEH del 25 de septiembre de 2012 solicitando al PNUD el cierre de operaciones del proyecto al 31 de diciembre de 2013.</p> <p>Nota de INADEH del 25 de septiembre de 2012 solicitando al PNUD el cierre de operaciones del proyecto al 31 de diciembre de 2013.</p> <p>Nota de INADEH No. D.G. 773-13 del 22 de agosto de 2013 solicitando al PNUD el cierre de operaciones del proyecto al 31 de diciembre de 2014.</p> <p>Nota de INADEH No. D.G. 18-5-2015-399 del 18 de mayo de 2015 solicitando al PNUD el cierre de operaciones del proyecto al 31 de diciembre de 2015.</p> <p>Revisión Sustantiva 001/2015, extiende hasta 31 de diciembre de 2017.</p>

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

Título del Proyecto:	PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II"
	Nota de INADEH No. D.G. 1869-17 del 7 de junio de 2017 2015 solicitando al PNUD el cierre de operaciones del proyecto al 31 de diciembre de 2018. Se solicita una vez más el diseño de un nuevo documento de proyecto PRODOC.
Revisión Sustantiva 001/ 2015:	<p>La Revisión Sustantiva 001/2015 consiste en lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar la vigencia del proyecto hasta el 31 de diciembre de 2017 2. Incluir los siguientes productos esperados: <ol style="list-style-type: none"> a) Marco Institucional del INADEH, implementado. b) Centros, Talleres de Capacitación del INADEH, Institutos Profesionales y Técnicos del Ministerio de Educación rehabilitados y equipados para el proceso de enseñanza-aprendizaje requerido. c) Programa especial de Capacitación con miras a elevar el nivel de mano de obra nacional calificada, implementado. 3. Revisión presupuestaria que asigna recursos adicionales de Fondos de Gobierno por un monto de \$ 5,000,000.00 que incluye GMS. <p>Monto actual con la Revisión Sustantiva 001/2015 es de: \$ 43,958,054.00</p>
GEN:	GEN 1

Se requiere de una Evaluación Final del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II" para conocer sobre las contribuciones y/o resultados de cada una de las intervenciones, en materia de desarrollo sostenible, generando evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas. Esta evaluación informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados de este ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

II. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN FINAL

El propósito de la Evaluación Final del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II", es valorar y recaudar lecciones aprendidas en: (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del proyecto; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo.

La misma 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 de decisiones fundamentadas. Esta evaluación final informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

La 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 FINAL

El alcance de la Evaluación Final del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II", se circunscribe a las provincias de Panamá (centro Bonifacio Pereira), Panamá Oeste (centro de La Chorrera), Colón (centro de Puerto Escondido) y Coclé (centro de Penonomé), en el período comprendido entre octubre de 2008 a la fecha. La misma se realiza basándose en los datos disponibles en el momento de la evaluación final, con los actores clave.

El objetivo general es evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados esperados en el documento de proyecto (Prodoc) y consiste en; evaluar si se lograron los resultados y la eficiencia con la que se obtuvieron, de manera que permita analizar y evidenciar señales de éxito, así como las lecciones aprendidas durante el ciclo del proyecto.

La evaluación final 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.

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

Para valorar pertinencia:

- Pertinente (P)
- No pertinente (NP)

Para valorar eficacia:

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

- 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

IV. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de la evaluación pueden dar a sus usuarios la información que buscaban para tomar decisiones, emprender acciones o alimentar la base de conocimientos. Las preguntas de evaluación mejoran el enfoque de ésta al hacer explícitos los aspectos de cada una de las iniciativas consideradas cuando se juzgue su desempeño.

A continuación, se sugieren algunas preguntas a saber:

Diseño de los proyectos:

- Analizar la relevancia de la estrategia utilizada y determinar si esta ofrecía el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados. ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño de los mismos las lecciones aprendidas de otras iniciativas previas?
- Analizar cómo quedan recogidos los resultados de los proyectos y las prioridades del país.
- Comprobar la propiedad nacional del proyecto. ¿Estuvo el concepto de cada proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes nacionales?
- Analizar la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño de los proyectos.
- Analizar los procesos de toma de decisiones. ¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño, la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con las políticas públicas, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño?
- Si existen áreas importantes que requieren atención, recomendar aspectos 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? ¿Ó el proyecto implementa campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada para dar a conocer los avances?

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 del proyecto, ¿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 los objetivos 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 incorporado en futuros proyectos?
- ¿Cómo las lecciones aprendidas, 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?
- ¿Se han movilizad o recursos para el proyecto del INADEH?
- ¿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 elaborados, tienen un enfoque basado en resultados? De no ser así, ¿cómo se podría reorientar la planificación para enfocarse en resultados?
- ¿El proyecto cuentan 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 de los proyectos de INADEH?
- ¿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 continua/ 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 FINAL DEL PROYECTO PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO - FASE II"

La evaluación final será llevada a cabo por un evaluador(a) externo(a) y contará con la participación de actores clave y beneficiarios, incluidos funcionarios del gobierno nacional y local, donantes, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en temas, representantes del sector privado y miembros de la comunidad.

Se espera que la evaluación adopte un enfoque de "teoría del cambio" (TOC) para determinar los vínculos causales entre las intervenciones que el PNUD ha apoyado y ha observado progresos en el logro de los resultados esperados a nivel nacional y local. El evaluador(a) elaborará un modelo lógico de cómo se espera que las intervenciones del PNUD conduzcan a los cambios esperados.

Las evidencias obtenidas y utilizadas para evaluar los resultados generados por el apoyo del PNUD deben ser trianguladas a partir de una variedad de fuentes, incluyendo datos verificables sobre el logro de los indicadores, informes de avance existentes, evaluaciones y documentos técnicos, entrevistas a las partes interesadas, grupos focales, encuestas y visitas.

La evaluación final también debería adoptar otros enfoques y métodos que puedan dar una respuesta más fiable y válida a las preguntas y el alcance de la evaluación. En consulta con las unidades del Programa de País, los administradores de la evaluación y los actores clave, el evaluador(a) deberá seleccionar los métodos más apropiados, objetivos y factibles para abordar los objetivos y el propósito de la evaluación.

Se espera que la evaluación tenga en cuenta tanto los enfoques cualitativos como los cuantitativos y, por lo tanto, abarcará una serie de métodos, entre ellos:

- Revisión documental de los documentos pertinentes, tales como el Prodoc, Revisión Sustantiva, Visitas de Seguimiento, Juntas del Proyecto, informes de progreso semestrales y anuales, entre otros.
- Entrevistas con la alta gerencia de INADEH y del PNUD.
- Entrevistas y discusiones de grupos focales con socios e interesados.
- Visitas de campo a áreas seleccionadas.
- Cuestionarios y técnicas participativas para la recolección y análisis de datos.
- Reuniones de consulta, presentaciones y rendición de informe.

Los datos aportados por esta evaluación final 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. Prodoc, Revisión Sustantiva, Minutas de Junta de proyecto, Notas del proyecto, informes semestrales y anuales de proyectos, informes de lecciones aprendidas, y políticas nacionales 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 La Gerencia del PNUD, de INADEH, Entidades Públicas y privadas y las partes interesadas.

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.

El/la evaluador/a elaborará los instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la Evaluación Final, 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 de los proyectos, 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 final. 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.

VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN FINAL (ENTREGABLES)

Para la planificación, seguimiento y ejecución de esta consultoría se conformará un Comité de Referencia constituido por el Director Ejecutivo de INADEH, Directores que se designen, el Oficial Nacional de Programa de la cartera de Inclusión & Equidad del PNUD, La Coordinadora del Proyecto y la Especialista de Planificación y seguimiento del 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 final.
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 del Proyecto.
6. Analizar las recomendaciones de la evaluación final, dar respuestas a cada una de ellas y hacer seguimiento al plan de acción.

Esta evaluación final 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.195 ⁴:

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

Productos	Fecha de entrega	Porcentaje a pagar
<p>Primer producto:</p> <p>Informe inicial de la Evaluación (Plan de Trabajo)</p> <p>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".</p> <p><u>Nota: Al finalizar la misión de campo se requiere una presentación de los primeros hallazgos ante el Comité de Referencia</u></p>	7 días a partir de la firma del contrato	0%
<p>Segundo producto:</p> <p>Borrador de Informe de Evaluación del Proyecto PS00062184 DE INADEH</p> <p>Entrega del Borrador de informe de Evaluación Final del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II" y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados. 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.</p>	20 días a partir de la firma del contrato	50%
<p>Tercer producto:</p> <p>Informe final de Evaluación del Proyecto PS00062184 DE INADEH</p> <p>Entrega del Informe Final de la Evaluación del Proyecto PS00062184 "Fortalecimiento del INADEH para la Administración del Programa de Capacitación y Formación del Capital Humano – Fase II" y presentación de los resultados finales al Comité de Referencia (documento + PPT)⁵. El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen. El documento deberá contener recomendaciones de acción y cumplir con el contenido mínimo solicitado.</p> <p>Notas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se presente el informe final de la 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*. 	30 días a partir de la firma del contrato	50%
	Total	100%

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

CONTENIDO DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

Informe inicial de la Evaluación Final

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 la Evaluación Final del Proyecto PS 50363 / OUTPUT 62184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO

El borrador de informe de la evaluación final 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 ó 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 Director Ejecutivo del INADEH 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 cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto.

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 Ingeniería, Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas.

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 similares, incluyendo el análisis de la perspectiva de género en proyectos de desarrollo.

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

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.

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>.

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 los proyectos para la elaboración del Informe Inicial de la evaluación final	5 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
Misión en campo en la ciudad de Panamá (entrevistas, cuestionarios, reuniones)	5 días
Misión en campo en provincias, (visitas de campo, entrevistas) <i>Nota:</i> antes de finalizar la misión en Panamá, el evaluador/a presenta los hallazgos preliminares al Comité de Referencia y partes interesadas	5 días
Entrega del Borrador de Informe de Evaluación Final	10 días
Periodo de revisión del borrador de informe de evaluación por el Comité de Referencia y las partes interesadas	7 días
Preparación y entrega y presentación ⁸ del Informe final Evaluación del Proyecto PS00062184 "FORTALECIMIENTO DEL INADEH PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO – FASE II", tomando en consideración los comentarios	5 días

⁸ La presentación del informe final de la evaluación puede ser vía Skype

ANEXOS DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

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

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

Formación Académica	Formación académica en Ingeniería, Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Economía, Políticas Públicas u otras áreas relacionadas. (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 similares, incluyendo el análisis de la perspectiva de género en proyectos de desarrollo. Conocimiento de la realidad social, política y económica de Panamá.	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. Presentación de Resultados del Proyecto PS00062184 "Fortalecimiento del INADEH", apoyado por PNUD, en Power Point.
5. Planes Anuales Operativos, Informes Semestrales, Anuales del proyecto.
6. Productos del Proyecto.
7. Difusión de resultados en los medios de comunicación y redes sociales.
8. Listado de contactos del Gobierno, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
9. Listado de contactos de actores clave y las partes interesadas.
10. Documento de proyecto (PRODOC) PS00062184 "Fortalecimiento del INADEH"
11. Revisión Sustantiva 001 / 2015 del proyecto.
12. Notas de extensión del proyecto / Notas de extensión del proyecto.
13. Minutas de Visitas de seguimiento al proyecto.
14. Minutas de Juntas de Proyecto realizadas 2016, 2017 y 2018.

ANEXO 3: LISTADO PRELIMINAR DE ACTORES CLAVE A CONSULTAR

Actores clave en el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)

- Samuel Rivera Valencia - Director General del INADEH
- Directores de los siguientes centros:
 - Bonifacio Pereira, El Chorrillo, Panamá
 - Puerto Escondido, Colón
 - La Chorrera, Panamá Oeste
 - Penonomé, Coclé

Actores en la Oficina de PNUD - Panamá

- Harold Robinson - Coordinador Residente de Naciones Unidas y Representante de PNUD
- Benigno Rodríguez – Representante Residente Adjunto, a.i.
- Gabriel Boyke - Oficial Nacional de Programa (Equidad & Inclusión)
- Belinda Esquivel - Asociada de Programa
- Joanna Diez Cuan - Coordinadora del Proyecto
- Especialistas de Programa (María Fernández Trueba, Irina Madrid, entre otros)

ANEXO 4: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL INFORME DE EVALUACIÓN FINAL

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
- 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 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.

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

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.

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

Los evaluadores:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante en 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: LEOPOLDO FONT

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda): _____

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

Firmado en lugar y fecha: MONTEVIDEO, 28/2/2019

Firma: 