

Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

# INFORME DE EVALUACIÓN

Nana Gibradze

Octubre 2019



**Tabla de Contenidos**

<b>1. ACRÓNIMOS.....</b>	<b>5</b>
<b>2. RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>3. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>
3.1. Propósito y Objetivo de la Evaluación.....	12
3.2. Objeto de la Evaluación.....	12
3.3. Alcance de la Evaluación.....	13
3.4. Uso de la Evaluación.....	13
3.5. Estructura del Informe.....	13
<b>4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN.....</b>	<b>14</b>
4.1. Antecedentes y el Contexto de Desarrollo.....	14
4.2. Descripción de la intervención.....	18
<b>5. FASES DE EVALUACIÓN Y EQUIPO DE TRABAJO.....</b>	<b>22</b>
5.1. Fase Inicial.....	23
5.2. Fase de Análisis y Retroalimentación.....	23
5.3. Fase de Devolución.....	23
5.4. Equipo de Evaluación.....	24
<b>6. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS.....</b>	<b>24</b>
<b>6.1. Criterios y Preguntas de Evaluación.....</b>	<b>24</b>
6.1.1. Pertinencia.....	25
6.1.2. Eficacia.....	25
6.1.3. Eficiencia.....	25
6.1.4. Sostenibilidad.....	26
6.1.5. Derechos Humanos e Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres.....	26
6.1.6. Lecciones Aprendidas.....	26
<b>6.2. Metodología de recolección de datos, calidad de muestra y data.....</b>	<b>26</b>
6.2.1. Contrafactual.....	27
6.2.2. Revisión de Escritorio.....	28
6.2.3. Entrevistas individuales.....	28
6.2.4. Grupos Focales.....	28
6.2.5. Entrevistas en Grupo.....	29
6.2.6. Encuestas/cuestionarios.....	29
6.2.7. Triangulación.....	30
<b>6.3. Consideraciones Éticas.....</b>	<b>31</b>
<b>7. LIMITACIONES Y RIESGOS IDENTIFICADOS.....</b>	<b>31</b>
7.1. Aspectos de Evaluabilidad.....	31
7.2. Limitaciones metodológicas.....	32

<b>8. HALLAZGOS.....</b>	<b>35</b>
<b>8.3. Pertinencia.....</b>	<b>35</b>
<b>8.2. Eficacia .....</b>	<b>39</b>
<b>8.4. Eficiencia .....</b>	<b>43</b>
8.4.1. Arreglos de Gestión Financiera y Ejecución.....	44
8.4.2. Arreglos de Gestión y Coordinación .....	46
8.4.3. Arreglos de Comunicación.....	48
8.4.4. Arreglos Operativos y de Gestión.....	51
8.4.5. Mecanismos de Monitoreo y Evaluación .....	53
<b>8.5. Sostenibilidad.....</b>	<b>54</b>
<b>8.6. Derechos Humanos e Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres .....</b>	<b>57</b>
<b>9. CONCLUSIONES.....</b>	<b>63</b>
<b>10. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>66</b>
<b>11. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>69</b>
<b>12. LISTADO DE ANEXOS.....</b>	<b>78</b>
Anexo 1. Términos de Referencia de la Evaluación.....	78
Anexo 2. Código de Conducta .....	78
Anexo 3. Matriz de la Evaluación.....	78
Anexo 4. Listado de entrevistados.....	78
Anexo 5. Guía de entrevistas .....	78
Anexo 6. Resultados de las encuestas .....	78
Anexo 7. Bibliografía y fuentes de información .....	78
Anexo 8. Carta modelo de convocatoria.....	78
Anexo 9. Listas de Asistencia.....	78

## Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

### Informe de Evaluación

La evaluación Final del Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020 se llevó a cabo en Septiembre – Octubre del 2019. La evaluación fue solicitada por el Equipo de País Panamá a través de la Oficina del Coordinador Residente en Panamá. La misma se efectuó desde Panamá e involucró a las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas y los socios gubernamentales y de la sociedad civil.

La evaluadora agradece a todas las personas entrevistadas por su tiempo y disposición y sus respuestas honestas y cualificadas.

La evaluadora expresa su especial agradecimiento a los/as representantes de las Agencias de Naciones Unidas, Gobierno de Panamá y sociedad civil por su tiempo y sus valiosos insumos a la Evaluación. La evaluadora agradece al Sr. Harold Robinson, Coordinador Residente en Panamá, por la orientación inicial y sus insumos al análisis.

La evaluadora agradece a la Srta. Lorna Jenkins, de Coordinación de Desarrollo de la Oficina del Coordinador Residente por la información y el apoyo, por la organización de las reuniones y entrevistas y el acompañamiento continuo durante la evaluación. La evaluadora también agradece al Sr. Miguel Cuellar por los materiales, su tiempo y sus valiosos aportes a la investigación y al análisis y al Sr. Alexis Rodríguez, por su orientación sobre el proceso de Análisis Conjunto del País.

Con la excepción de las opiniones de los entrevistados consolidados en el Capítulo 8: Hallazgos, todas las opiniones expresadas en el Informe son las de la evaluadora y no representan la posición oficial de las Naciones Unidas y/o de los socios.

## 1. ACRÓNIMOS

ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
ACP	Análisis Conjunto de País
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOS	Business Operations Strategy
CAN	Comisión de Alto Nivel
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CINU	Centro de Información de Naciones Unidas en Panamá
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo Nacional de Empresa Privada
CONIPREVINA	Comité Nacional Intersectorial para la Prevención de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
CONVIMU	Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer
COPEME	Compromiso Nacional por la Educación
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CSS	Caja de Seguro Social
DAC	Development Cooperation Directorate
DDHH	Derechos Humanos
DGSP	Dirección General del Sistema Penitenciario
EPU	Examen Periódico Universal
EVAW	Erradicar la Violencia contra las Mujeres
FAO	Food and Agriculture Organization
FONAMUPP	Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá
GIATF	Grupo inter-agencial de apoyo a territorios fronterizos
GIG	Grupo Interagencial de Género
GTG	Gender Task Force
IAEA	International Atomic Energy Agency
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados
IDAIP	Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá
IGEM	Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres
INAC	Instituto Nacional de Cultura
INAMU	Instituto Nacional de Mujer
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INDICASAT	Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
LTA	Long Term Agreement
M&E	Monitoreo y Evaluación

## Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

### Informe de Evaluación

MAF	Management and Accountability Framework
MANUD	Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIAMBIENTE	Ministerio de Medio Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Local
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
NAMAs	Nationally Appropriate Mitigation Actions
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACNUDH	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMT	Operations Management Team
ONPAR	Oficina Nacional para la Atención de Refugiados
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUMJERES	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PEN	Plan Estratégico Nacional con Visión del Estado
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD	Reducing emissions from deforestation and degradation
RIA	Rapid Integrated Assessment
RRD	Reducción de Riesgos de Desastres
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria
SENNIAF	Secretaria Nacional de Niñez, adolescencia y Familia
SEPREL	Secretaria Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil
SIGOB	Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound

SNU	Sistema de Naciones Unidas
SWAP	System-wide Action Plan
TdC	Teoría de Cambio
UNCG	Grupo de Comunicación de las Naciones Unidas en Panamá
UNCT	United Nations Country Team
UNDRR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNSDCF	United Nations Sustainable Development Cooperation Framework
UNTHSF	United Nations Trust Fund for Human Security

## 2. RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación Final del Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2016-2020 se llevó a cabo en Septiembre – Octubre del 2019. La evaluación se efectuó desde Panamá e involucró a las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas y los socios gubernamentales y de la sociedad civil.

Dado que el MANUD está en su cuarto año de implementación, el propósito de la Evaluación fue proporcionar información sobre el estatus de avances y entregar evidencias e información objetiva a los gestores la toma de decisiones para reposicionar el papel de las entidades del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Panamá de manera estratégica, e informar a los socios estratégicos y los destinatarios de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

Los objetivos de la Evaluación del MANUD 2016-2020 fueron los siguientes:

1. Valorar los resultados del MANUD 2016-2020.
2. Colectar y retomar las lecciones aprendidas para el diseño del nuevo Marco de Cooperación.
3. Medir el desempeño del marco de cooperación, en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos), eficiencia y sostenibilidad.

El MANUD fue el resultado de un proceso de consulta llevado a cabo desde el noviembre 2014 a marzo 2015 con la participación de 100 colaboradores nacionales de 22 organizaciones gubernamentales, 18 organizaciones no gubernamentales y 3 universidades, además de 25 técnicos (14 mujeres y 11 hombres) de 15 agencias de la ONU en Panamá. Su construcción se basó en el Análisis Conjunto de País (ACP) y refleja las principales barreras y desafíos nacionales identificadas en el mismo.

El MANUD abarca tres áreas de cooperación y 6 efectos con el total de los recursos financieros aprobados para el período evaluado de B/.118,227,055. Cada Área de Cooperación es liderada por las agencias del Sistema de Naciones Unidas:

Informe de Evaluación

1. Área de Cooperación 1: Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión (B/.67,122,278 millones) con liderazgo rotativo del PNUD y UNICEF.
2. Área de Cooperación 2: Gobernanza, Diálogo y Participación Social (B/.39,395,000 millones) liderado por PNUD con el apoyo del UNODC;
3. Área de Cooperación 3: Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Inclusivo el monto asciende a B/.11,709,777 millones con Co-liderazgo del ONU Medioambiente (PNUMA) y FAO.

La Evaluación abarcó el periodo desde el 1 de enero de 2016 hasta la fecha y cubrió todos los resultados a nivel nacional analizando la *contribución del trabajo conjunto interagencial al logro de los efectos del MANUD* según los 53 indicadores de los 6 efectos establecidos en la matriz de resultados del MANUD, sus líneas base, metas al 2020 y el presupuesto asignado a cada efecto.

La evaluación analizó la Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad de los resultados del MANUD así, como los avances en Igualdad de Género y Derechos Humanos. Utilizando los métodos principalmente cualitativos, la evaluación trabajó con la muestra no representativa, construida de la totalidad de los principales actores y socios y compuesta de los representantes y equipos técnicos de las agencias integrantes del SNU, autoridades nacionales/locales involucradas en el diseño y la implementación del MANUD y representantes de la sociedad civil. La metodología de recolección de datos incluyó el análisis de escritorio, entrevistas individuales y grupales, grupos focales, encuestas y cuestionarios. Se entrevistaron 67 personas, se revisaron aproximadamente 700 documentos y se recibieron 30 respuestas a las encuestas anónimas y cuestionarios enviados a diferentes actores.

La evaluación encontró una serie de retos metodológicos relacionados con: (i) el muestreo seleccionado (no-aleatorio), la calidad de la muestra y el alcance de la Evaluación que no permiten generalizar los hallazgos de la Evaluación; (ii) la calidad de los datos secundarios, en cuanto a la cantidad dispereja de documentación proporcionada; diferentes formatos y estándares de la documentación programática e informes; ausencia de una Teoría de Cambio y un Plan de Monitoreo y Evaluación del MANUD; la brecha entre los indicadores de efecto del MANUD y los indicadores de los planes de trabajo; y la complejidad de los instrumentos de seguimiento diseñados por el SNU; (iii) el diferente carácter y presencia de las agencias del SNU en el país; (iv) la participación insatisfactoria de los/as actores clave en las entrevistas y las encuestas (38% del total de convocados participaron en las entrevistas/ grupos focales y 16% brindaron respuestas a las encuestas y cuestionarios).

Si bien la evaluación aplicó diferentes métodos de triangulación, incluyendo examen cruzado de los datos primarios con secundarios y por el tipo de actor, la triangulación temática, y por los criterios de OECD/DAC, debido a la calidad y tamaño de la muestra y el tipo de la evaluación no se logró analizar los vínculos causales entre la acción del MANUD y los resultados alcanzados. La Evaluación construyó la contrafactual hipotética y se buscaron las evidencias para comprobar *en qué medida los resultados alcanzados pueden ser atribuibles al MANUD*.

Para ese propósito la Evaluación reconstruyó la Teoría de Cambio del MANUD identificando dos rutas principales: desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas, que tiene un mandato en Derechos Humanos que permea las acciones hacia los Objetivos de Desarrollo

Informe de Evaluación

Sostenible (ODS), el MANUD actúa como un instrumento para construir las respuestas a problemas globales y para el funcionamiento UNCT. Por el otro lado, el MANUD pretende abordar las barreras e ineficiencias del estado y sentar bases para la acción del UNCT en respuesta a la demanda del Estado de asistencia para el logro de los ODS.

Según el análisis triangulado, el principal logro del SNU con la mayor incidencia y potencial impacto, es el posicionamiento de los ODS en la agenda del Estado y el acompañamiento brindado al Gobierno de Panamá para su logro en colaboración con el Gabinete Social y la Concertación Nacional para el Desarrollo. Otros resultados con la mayor incidencia son (i) el fortalecimiento de mecanismos y capacidades del Estado para la aplicación de políticas públicas y la toma de decisiones; (ii) el posicionamiento del tema de la migración tanto en la agenda de las Naciones Unidas como del Gobierno y aumento del reconocimiento la situación con los flujos migratorios mixtos a pesar de la sensibilidad y la división política sobre el tema; (iii) el posicionamiento del tema ambiental y violencia, especialmente violencias contra las mujer y niños, adolescentes y jóvenes en las agendas nacionales y locales; (iv) combate a la violencia basada en género a través de la Iniciativa de Servicios Esenciales e implementación de la Ley 82; (v) incidencia para las políticas y programas de mejora de la calidad de servicios esenciales; (vi) Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos indígenas y trabajo para la pequeña y media agricultura; (vii) implementación del Sistema Penal Acusatorio; (viii) instalación del Comité Nacional Intersectorial para la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes (CONIPREVINA); (ix) desarrollo de las estrategias nacionales de Biodiversidad, REDD+ y de incentivos forestales (x) asistencia legal para la ley de protección de arrecifes, y desarrollo de elementos para una política nacional de cambio climático; (xii) actualización de línea base de generación de gases de invernadero (xiii) las acciones nacionales de mitigación apropiadas (NAMAs); (xiv) programas de pequeñas donaciones; (xv) el primer estudio de riesgo en Panamá; (xvi) reorganización de servicios de salud y mecanismos de coordinación de los servicios entre el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social y elaboración del Libro Blanco de Salud; (xvii) creación del marco normativo para la prevención del VIH, entre otros.

Pese a las numerosas evidencias de los logros, tanto de las agencias individuales, como conjuntos del SNU, la Evaluación considera que la *contribución del MANUD a los resultados alcanzados* es difícil de comprobar, es decir, no se puede concluir con confianza que el *MANUD ha sido catalítico* para lograrlos.

La Evaluación concluye, que enfoque programático del SNU ha sido adecuado y pertinente para las prioridades nacionales. La pobreza multidimensional, inclusión, institucionalidad y resiliencia continúan siendo prioridades pertinentes, especialmente desde la mirada de No Dejar a Nadie Atrás y están directamente vinculadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico Nacional Visión Panamá 2030.

Sin embargo, la pertinencia del MANUD, como el marco integrador de la acción del SNU ha sido limitada; el MANUD no se ha convertido en la principal referencia para la planificación estratégica de la cooperación entre el Estado Panameño y el Sistema de las Naciones Unidas y más allá del nivel ejecutivo más alto, es poco conocido entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. La relación entre el SNU y el Gobierno no ha sido determinada por la visión integral del MANUD, sino que se desarrolló siguiendo los patrones de interacción directa entre el Gobierno y las agencias característicos de los ciclos programáticos anteriores.

Informe de Evaluación

El MANUD no se ha convertido en un instrumento holístico que determina la lógica y la acción programática del SNU, sino que un esfuerzo de consolidar las acciones puntuales de las agencias bajo un formato. No hay evidencia de un proceso sistemático de reflexión sobre la pertinencia del MANUD y sus objetivos, la validez de los abordajes estratégicos y eficacia de las acciones desarrolladas.

A pesar de su diseño participativo, el MANUD no se implementó de manera participativa, sino que desde los programas de país, proyectos y acuerdos propios de las agencias. Tanto el gobierno como la sociedad civil no fueron las contrapartes del SNU en el marco del MANUD, sino que las contrapartes de las agencias individuales y no tuvieron protagonismo significativo en la implementación del MANUD.

La utilidad del MANUD como un factor habilitador de sinergias interagenciales es limitada y es más visible en el caso de los grupos interagenciales como el de Género, de Territorios Fronterizos y de los ODS. La utilidad y el uso del MANUD como el marco orientador y de planificación se disminuye significativamente en los Grupos de Resultados y es casi inexistente en el grupo de M&E y de Comunicaciones.

La razón principal de esa limitada pertinencia y eficacia del MANUD es su diseño que surge del propio Sistema de las Naciones Unidas y del modelo de coordinación del Equipo de País en los primeros años del actual ciclo programático. El SNU no se percibe como un organismo multidisciplinario con la postura y acción conjunta que permite maximizar la utilidad e impacto de la asistencia brindada. El Gobierno continúa solicitando asistencia puntual a las agencias en línea con su lógica sectorial y desaprovecha el marco de cooperación.

El enfoque prevalente de las agencias de responder a la demanda y posicionarse individualmente frente al Gobierno profundiza el silo existente entre las agencias y disminuye el impacto del SNU y del MANUD. La carencia de integralidad tanto programática como financiera, resulta en la visión fragmentada del SNU, el desconocimiento general de su trabajo, sus valores y logros y perpetua la imagen de la ONU, como implementador para el gobierno ineficiente de un país de renta alta.

El nivel de impacto potencial y la sostenibilidad de los resultados son limitados por un lado por la sectorialidad y falta de complementariedad entre las agencias, la falta de financiamiento y presupuesto integral para el trabajo interagencial, y por el otro, por las características de institucionalidad y barreras legislativas del país, la ausencia de visión de estado y nuevos enfoques del Gobierno actual.

Para efectivamente contribuir a nivel de impacto, el SNU debe posicionarse no como un conjunto de entidades implementadoras, con una capacidad técnica sectorial, sino como una instancia facilitadora de diálogos y reflexión conjunta sobre las prioridades nacionales y proponer soluciones. Se requiere el liderazgo del SNU profundizar la medición de desigualdades e impulsar el discurso sobre las barreras y las causas de desarrollo sostenible, y fomentar la participación de diferentes sectores y grupos en el desarrollo del país. En este sentido, se requiere cambiar el modelo de trabajo con las contrapartes (counterparts) por el modelo de cooperación con las partes interesadas (stakeholders).

Para ese propósito, se requiere abandonar el patrón de coordinación principalmente con los altos niveles del gobierno y alcanzar mayor vinculación con los eslabones medios del gobierno

tanto a nivel nacional como local y extender su alcance a los territorios con los índices de desarrollo humano más alarmantes; buscar mecanismos innovadores para mayor involucramiento de la sociedad civil y los grupos vulnerables en la construcción de la visión conjunta del Estado bajo el enfoque de Derechos Humanos e igualdad y facilitar espacios para su participación en la conceptualización y operativización del UNSDCF.

El nuevo modelo de coordinación y el mandato fortalecido del Coordinador Residente y el nuevo formato del UNSDCF ofrecen algunas soluciones a las deficiencias arriba mencionadas ya que establecen los mecanismos y los pasos obligatorios para la programación conjunta y coordinación interagencial adecuada. El UNCT debe tomar nota de las carencias del ciclo actual y asegurar que el proceso de ACP en marcha y la consiguiente construcción del UNSDCF no se convierta de nuevo en un ejercicio formal y que el UNSDCF recupere su pertinencia como la herramienta principal de cooperación tanto para el SNU como para el estado y la sociedad.

Prosiguiendo de los hallazgos y conclusiones, se ofrece una serie de las recomendaciones estratégicas:

- **Pertinencia:** (i) Convertir el UNSDCF en la referencia principal para la acción conjunta entre el SNU y el Estado Panameño teniendo el PEN y el ACP como el norte para la visión y planificación estratégica; (ii) Asegurar que la propuesta del SNU va más allá de las solicitudes del gobierno y los mandatos individuales de las agencias, y nace de un matching de la demanda de desarrollo sostenible con la oferta del SNU; (iii) Definir los nichos donde hay mayor valor agregado del SNU en su totalidad bajo el principio de suficiencia de los outcomes y la complementariedad vs acción paralela; (iv) Asegurar que el proceso involucra tanto los portadores de deberes como titulares de derechos para generar las acciones desde la perspectiva de los derechos humanos e igualdad y de ahí construir el consenso sobre las soluciones estratégicas que trascienden la temporalidad de los marcos de resultados quinquenales; (v) Identificar las áreas de mayor sensibilidad y riesgo político y buscar alianzas para construir las propuestas alternativas.
- **Eficacia:** (i) Aumentar la eficacia de la acción del SNU mediante la planificación e implementación integral bajo un marco de resultados del UNSDCF de donde se derivan los marcos de resultados y líneas de acción de las agencias, se establecen las alianzas y se movilizan los fondos para la acción conjunta del SNU; (ii) Fortalecer los mecanismos de seguimiento y análisis de riesgos y supuestos en estrecha coordinación con los principales actores.
- **Eficiencia:** (i) Sintonizar los mecanismos y procesos de seguimiento, financiamiento, coordinación, comunicación y operaciones desde la OCR derivándolos desde el marco de resultados del UNSDCF, para agilizar la implementación, reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia del SNU; (ii) Considerar comunicación como la herramienta de desarrollo y repensar la estrategia de comunicación en función de quien comunica para quien – desde el Coordinador Residente hasta los grupos de resultados/temáticos; (iii) Asegurar el seguimiento continuo de los avances según la Teoría de Cambio y análisis de riesgos; (iv) Hacer un análisis del costo del desarrollo en Panamá mediante el análisis de gasto operativo y los costos de transacción para lograr mayor eficiencia.

- Sostenibilidad: (i) Evitar el posicionamiento fragmentado frente al Gobierno y Re-posicionarse como la instancia impulsadora y facilitadora de procesos de diálogos y consultas nacionales; (ii) Lograr mayor integración de diferentes niveles del Gobierno y de sociedad civil en la implementación del UNSDCF más allá de los proyectos y programas específicos de las agencias.
- Igualdad de Género y Derechos Humanos: (i) Asegurar mayor transversalización y apropiación de los enfoques de Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres y Derechos Humanos en el UNSDCF y en UNCT.

### 3. INTRODUCCIÓN

#### 3.1. Propósito y Objetivo de la Evaluación

El Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2016-2020 está en su cuarto año de implementación y se requiere de una evaluación final para analizar los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas para diseñar el nuevo Marco de Cooperación 2021-2024, en conjunto con el nuevo gobierno en Panamá, hacia la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este sentido, el *propósito* de esta Evaluación es proporcionar información sobre el estatus de la implementación del MANUD 2016-2020, entregando evidencias e información objetiva para permitir a los gestores la toma de decisiones fundamentadas para reposicionar el papel de las entidades del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Panamá de manera estratégica, así como para informar a los socios estratégicos y los destinatarios de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

Los *objetivos* de la Evaluación del MANUD 2016-2020 son los siguientes:

4. Valorar los resultados del MANUD 2016-2020.
5. Colectar y retomar las lecciones aprendidas para el diseño del nuevo Marco de Cooperación.
6. Medir el desempeño del marco de cooperación, en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos), eficiencia y sostenibilidad.

Las normas y los estándares que orientarán el proceso de diseño, implementación y diseminación de los resultados finales son los definidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) en coordinación con el Equipo de Naciones Unidas (UNCT) a nivel del país, incluyendo las autoridades nacionales y la sociedad civil.

#### 3.2. Objeto de la Evaluación

El objeto de esa Evaluación es el Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2016-2020 que incluye una Matriz de Resultados. La misma constituye la base para el seguimiento y evaluación de los 6 efectos directos establecidos así, como los 53 indicadores con líneas base, metas al 2020 y responsables, que en cada uno de los casos cuenta con una agencia de la ONU, como líder (véase la Tabla 1.) y el presupuesto asignado a cada efecto.

El total de los recursos financieros aprobados para el período evaluado asciende a B/.118,227,055 cuya distribución es la siguiente:

Informe de Evaluación

4. Para el Área de Cooperación 1 de Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión se tiene un monto de B/.67,122,278 millones, representando la de mayor monto.
5. Para el Área de Cooperación 2 de Gobernanza, Diálogo y Participación Social la suma total de B/.39,395,000 millones, y
6. Para el Área de Cooperación 3 de Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Inclusivo el monto asciende a B/.11,709,777 millones.

Dichos montos constituyen un total de los fondos aprobados y abarcan tanto los fondos asignados por las entidades como los fondos por ser movilizados en el transcurso del MANUD

### 3.3. Alcance de la Evaluación

La Evaluación abarcó el periodo desde el 1 de enero de 2016 hasta la fecha y cubrió todos los resultados a nivel nacional descritos en la Tabla 1, analizando de forma sistemática y objetiva el avance hacia el alcance de estos efectos y la contribución de las agencias de las Naciones Unidas, que forman parte del UNCT y los socios involucrados en el proceso.

La evaluación no analizó la calidad, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las *acciones y/o programas de país individuales* de las entidades del UNCT, sino que la contribución al logro de los efectos del MANUD del trabajo conjunto interagencial según los indicadores de efectos establecidos en la matriz de resultados del MANUD. La evaluación se basó en los datos disponibles en el momento de la evaluación aportados por las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas.

### 3.4. Uso de la Evaluación

Los principales usuarios de los resultados de la Evaluación serán: i) la Oficina del Coordinador Residente encargada de la elaboración y gestión del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (United Nations Sustainable Development Cooperation Framework - UNSDCF) y, ii) las agencias integrantes del Sistema de Naciones Unidas utilizarán las recomendaciones, hallazgos y lecciones aprendidas para planificar el nuevo ciclo programático en cooperación y consulta con los actores nacionales, locales y la cooperación internacional. Los hallazgos de la Evaluación también se utilizarán para informar a los socios estratégicos y los destinatarios de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas y la incorporación de los hallazgos y lecciones aprendidas en el proceso de construcción del nuevo marco de cooperación.

### 3.5. Estructura del Informe

El informe de Evaluación sigue la propuesta de los Términos de Referencia y la estructura básica del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD y contiene 12 capítulos y 9 anexos.

El Capítulo 1 exhibe la lista de acrónimos y abreviaciones

El Capítulo 2 contiene el Resumen Ejecutivo de 5 páginas con los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

El Capítulo 3 presenta el propósito y el objetivo de la Evaluación, describe el objeto, el alcance y el uso de la Evaluación, la audiencia principal del informe y delinea la estructura y los contenidos del informe.

El Capítulo 4 ofrece los antecedentes y el contexto de desarrollo; la descripción de la intervención; calidad de los documentos y del diseño; líneas estratégicas y vínculos programáticos;

El Capítulo 5 describe las fases de la Evaluación y la composición del equipo de trabajo;

El Capítulo 6 explica la metodología de la Evaluación y delinea los criterios utilizados en el proceso, metodología de recolección de datos y su análisis, calidad de la muestra y de data, procedimientos e instrumentos de colección de datos y triangulación y consideraciones éticas;

El Capítulo 7 presenta las limitaciones y riesgos de la Evaluación;

El Capítulo 8 ofrece los hallazgos clave de la Evaluación.

El Capítulo 9 estipula las principales lecciones aprendidas.

El Capítulo 10 delinea las conclusiones.

El Capítulo 11 presenta las recomendaciones de la Evaluación.

El Capítulo 12 contiene la lista de Anexos.

## 4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

### 4.1. Antecedentes y el Contexto de Desarrollo<sup>1</sup>

De acuerdo con las estimaciones y proyecciones de la Contraloría General de la República, desde el último censo del 2010 al 1 de julio de 2018 la población panameña ha crecido aproximadamente medio millón de personas, llegando a 4,158,783 en total, de los cuales 2,085,950 eran hombres y 2,072,833 mujeres. Un 62,2% de la población de Panamá se concentra en el área rural y un 37,8 % residen en el área urbana. Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) para el 2018, 1.3 millones eran niños, niñas y adolescentes (NNA) de 0 a 17 años, de los cuales 49% eran niñas y 51% - niños. En cuanto a la localización geográfica e identidad de los NNA, 41% viven en área rural y 59% área urbana; 7% son afrodescendientes y 18% indígenas.

El MANUD 2016-2020 fue desarrollado en el contexto de la expansión económica y el crecimiento continuo de Panamá, marcados por los desequilibrios del desarrollo social y creciente desigualdad en la distribución del ingreso y en la entrega y calidad de servicios esenciales; la exclusión y limitadas oportunidades para los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y las rurales que habitan en áreas de difícil acceso, de las personas con discapacidad, de los adultos mayores y especialmente de los niños, niñas y adolescentes; un creciente impacto negativo en la biodiversidad y los recursos naturales del país; y limitada participación económica y política de las mujeres, especialmente las mujeres indígenas.

<sup>1</sup> Información contenida en el presente capítulo fue recopilada de distintas fuentes, entre ellos el MANUD 2016-2020; Evaluación temática de las contribuciones del PNUD a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres en el marco del programa de País Panamá; Evaluación del Programa País UNFPA Panamá – III Ciclo de Cooperación 2016-2020 – Informe Preliminar; Informe de Evaluación Externa del Programa País PNUD, 2016-2020; UNCT SWAP Scorecard Panamá

Durante el periodo evaluado, Panamá hizo la transición a la categoría de economía de altos ingresos en 2018 con el Producto Interno Bruto per cápita más alto en Centroamérica de US\$ 41,693.4 Millones<sup>2</sup>, mostrando una tasa de crecimiento anual promedio de 5.6% en los últimos cinco años. Este crecimiento se revela en un progreso social significativo, particularmente con respecto a la reducción de la pobreza del 21.9% en 2010 al 14.1% en 2017. Sin embargo, a pesar del aumento del Índice de Desarrollo Humano (0,788 ocupando la posición 60 del ranking mundial) y de ser clasificado como uno de los países con desarrollo humano alto, debido a las desigualdades persistentes del país, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad desciende a Panamá en 19 posiciones, y al lugar 109 ajustado por el Índice de Desigualdad de Género. Las desigualdades se manifiestan principalmente a nivel territorial con los niveles de disparidad más altas en las tres regiones indígenas clasificadas como de bajo desarrollo humano, 19 mientras que la provincia capital está clasificada como de muy alto desarrollo humano. La brecha urbana/rural se observa también en el acceso a los servicios básicos, con solo 59% de la población rural teniendo acceso a los servicios básicos de saneamiento.

Durante el periodo evaluado, se ha mantenido la mortalidad infantil por desnutrición, sobre todo en poblaciones indígenas que, junto a la población afrodescendiente, son las representantes principales de la pobreza extrema. Igualmente, continúan dificultades de cobertura de los servicios salud, educación y sanidad básica. Según el estudio “Índice de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes<sup>3</sup>”, un tercio de los niños, niñas y adolescentes (32.8%) se encuentran en situación de pobreza multidimensional, en tanto a la carencia simultánea de la satisfacción de tres o más de los diez derechos considerados. En las tres comarcas indígenas (Ngäbe Buglé, Kuna Yala y Emberá) se observan mayores niveles de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes.

Participación de mujeres en la vida económica y política sigue limitada. Según el Informe de ONU MUJERES “El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017: Transformar las economías para realizar los derechos” existen diferencias estructurales entre las mujeres en la región. Los efectos combinados de ingreso, etnicidad, edad, entre otros factores socioeconómicos, sitúan a las mujeres en al menos tres situaciones distintas de vulnerabilidad: pisos pegajosos; escaleras rotas; y/o techos de cristal. Según el informe, en Panamá, la participación femenina en la fuerza laboral es de 49,3 %; el porcentaje de madres a los 19 años llega a participar del mercado laboral es del 29,5%; mujeres sin ingresos propios alcanza el 28,1%; y las Mujeres que se dedican exclusivamente a tareas del hogar representan el 30,5%; y se describe que la cantidad de horas semanales en Trabajo no remunerado es de 33 horas. En cuanto a la participación política, a pesar de las mejoras desde las elecciones del 2014, solo 16 mujeres fueron elegidas a la Asamblea Nacional en 2019, representando 22.5% del total de 71 diputados/as elegidas y el aumento de 1% sobre los resultados de las elecciones anteriores.

Panamá muestra una dinámica migratoria dual: por un lado, se ha convertido en un país de tránsito de migrantes regionales y extra regionales que se dirigen hacia los países del norte de América; y por otro es un país de destino de migrantes internacionales atraídos por el crecimiento económico. Entre el 2008-2018, Panamá ha enfrentado dificultades relacionadas

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

<sup>3</sup> Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá – IMP NNA, MIDES 2018

con el crecimiento poco organizado de los asentamientos urbanos y sus periferias, generando serios inconvenientes de movilidad, saneamiento, entre otros, ligado tanto a la migración interna como la internacional.

A pesar de los avances en los ámbitos de institucionalidad del sistema político y modernización de algunos sectores económicos, se mantuvieron los desafíos en la institucionalidad pública y en la gestión de las políticas sociales, que requerían del fortalecimiento de capacidades para elevar los niveles de eficiencia y eficacia en la administración de servicios públicos. El Índice de Percepción de la Corrupción del sector público en Panamá fue de 37 puntos en 2017<sup>4</sup>, mostrando una baja percepción de confianza en las instituciones públicas, la Asamblea Nacional, el Poder Judicial y los partidos políticos. A pesar de los esfuerzos para reducir o eliminar esta percepción, la falta de confianza en las instituciones públicas y la credibilidad en los partidos políticos, así como la debilidad del gobierno para abordar las prioridades y los problemas nacionales han influido en el aumento de la percepción de corrupción y la falta de confianza. Esto se refleja en el bajo porcentaje de aprobación del gobierno, que pasó del 66 por ciento de aprobación en 2015 al 22 por ciento en 2017<sup>5</sup>.

Según el Índice de Desarrollo del Servicio Civil para América Latina, Panamá está en el grupo de 6 países que muestran mayores atrasos en esa materia, debido a la débil institucionalidad y alta discrecionalidad en la toma de decisiones. Si bien la Constitución de la Política de la República y sus modificaciones reconoce el *mérito* como la base fundante de la carrera administrativa, se destaca la ausencia del sistema que permite „el mérito “, como un elemento esencial de la política de recurso humano. Debido a los obstáculos en la implementación de la ley de Descentralización, en Panamá se mantiene el alto nivel de centralización de la gestión pública, resultando en un sistema de gobierno centralista con un énfasis en lo nacional y limitada participación del gobierno local y las comunidades en la política pública<sup>6</sup>.

Pese a los logros alcanzados en el ámbito de gobernanza y administración pública, persisten las barreras, principalmente las que abarcan la efectividad (tiempo de espera), eficacia (no impunidad), el acceso igualitario, independencia, la rendición de cuentas, transparencia, prevención del delito y a la protección de las víctimas de delito. Otras barreras incluyen las deficiencias en la implementación, seguimiento y evaluación del Sistema Penal Acusatorio, limitaciones de la Ley de Justicia Penal de adolescentes bajo nuevos estándares de protección de garantías penales y procesales en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, vacíos y limitaciones del sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la prevalencia de las políticas correctivas hacia los niños, niñas y adolescentes en riesgo social.

En 2017, la tasa de homicidios llegó a su punto más bajo desde el 2010 así, como las tasas de femicidio reduciéndose en 2018 a 20 casos. Sin embargo, según el Observatorio de Seguridad

<sup>4</sup> Transparencia Internacional, 2017, Índice de percepción de corrupción, Citado del Informe de Evaluación Externa del Programa País PNUD, 2016-2020

<sup>5</sup>Foro Económico Mundial, 2017, Encuesta de Opinión Ejecutiva, Citado del Informe de Evaluación Externa del Programa País PNUD, 2016-2020

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Al servicio del Ciudadano. Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013), BID, 2014, citado del Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) Panamá 2019. Renovando las Instituciones para el Desarrollo Sostenible, PNUD, 2019

Ciudadana, el índice de percepción de inseguridad ha aumentado de 67% en el 2014 hasta 82% en 2017.

Con su reciente clasificación como un país de renta alta, Panamá enfrenta el desafío de garantizar un crecimiento estable, inclusivo y sostenible en los próximos años. El crecimiento económico continuo ha incrementado la demanda de recursos naturales para abastecer de materia prima, insumos y activos a la producción. Los recursos hídricos están presionados por el aumento de la demanda del agua, la exploración y explotación de minerales metálicos y no metálicos se ha incrementado. Así mismo, las áreas protegidas y en particular los ecosistemas costeros, sufren la presión de nuevos proyectos turísticos y de construcciones para diferentes propósitos. Las áreas boscosas han sido impactadas por la presencia de proyectos mineros y por la extracción ilegal de especies maderables de alto valor comercial<sup>7</sup>.

Dichos procesos han ocasionado una mayor degradación de importantes recursos naturales y ecosistemas y ha supuesto el aumento de la inequidad en la distribución de la riqueza a nivel nacional, la falta de oportunidades para los sectores más pobres de la población, especialmente los grupos indígenas y comunidades rurales; causando el deterioro de los ecosistemas, afectando la seguridad alimentaria y nutricional y la calidad de vida de la población; generando desplazamiento de poblaciones y vulnerabilidad a desastres naturales, deforestación, cambios insostenibles en el uso de suelo, pérdida de la biodiversidad y contaminación aumentando la vulnerabilidad frente al cambio climático dada la relación intrínseca entre la pobreza y el ambiente.

En términos ambientales, Panamá actualmente clasifica a 56 de 180 países monitoreados en el Índice de Desempeño Ambiental. La calidad del aire, el acceso al agua y al saneamiento, la producción y gestión de metales pesados, la pérdida de biodiversidad y la destrucción de hábitats naturales son las áreas en las que el país se desempeña por debajo del promedio<sup>8</sup>. Entre el 1990-2015, las áreas forestales disminuyeron en 8.4 por ciento entre 1990 y 2015<sup>9</sup>. Dentro del marco de REDD +, los Niveles de Emisiones de Referencia Forestal (FREL / FRL) estimados para el período 2006-2015, fueron un promedio anual de -56, 991,334 tCO<sub>2</sub>e<sup>10</sup>.

El uso de fuentes de energía renovables ha aumentado en los últimos años, pero representa solo un 21,2 por ciento del consumo total de energía final <sup>11</sup>. La proporción de la población rural con acceso a la electricidad aumentó de 61.6% en 2010 al 81.3% en 2016<sup>12</sup>. En cuanto a la reducción de riesgo de desastres (RRD) las inundaciones son la principal preocupación siendo el 86.9% de todas las pérdidas económicas combinadas entre el 1990-2014<sup>13</sup>.

Durante el periodo evaluado, el país ha atravesado una serie de eventos políticos y económicos, siendo los más prominentes los escándalos de repercusión internacional conocidos como “Panamá Papers” y “Waked”; los procesos judiciales por casos de corrupción de la

<sup>7</sup> MANUD 2016-2020

<sup>8</sup> 2018 Yale University. <https://epi.envirocenter.yale.edu/>, citado del Informe de Evaluación Externa del Programa País PNUD, 2016-2020

<sup>9</sup> <http://hdr.undp.org/en/indicators/164206>

<sup>10</sup> UNFCCC. Ene. 2018, Sumisión oficial de la Republica de Panamá <https://redd.unfccc.int/submissions.html?country=pan>

<sup>11</sup> <http://hdr.undp.org/en/indicators/163906>

<sup>12</sup> <http://hdr.undp.org/en/indicators/181706>

<sup>13</sup> UNISDR, <https://www.preventionweb.net/countries/pan/data/>

administración anterior, como el caso de Odebrecht y “Blue Apple”; y la aprobación de la extradición del ex presidente Martinelli. Si bien esos eventos no han afectado la implementación del MANUD per sé, no obstante, los mismos han profundizado la crisis existente de credibilidad del Gobierno y de cierto modo, han eclipsado algunas prioridades políticas y/o programáticas.

#### 4.2. Descripción de la intervención

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2016-2020 es el principal referente para la acción conjunta y coordinada entre el Gobierno de la República de Panamá, que entró en poder 1 Julio de 2014 y las diferentes entidades del Sistema de las Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) en Panamá, que han contribuido al desarrollo del país.

El MANUD ofrece un panorama general a nivel de todo el Sistema de la misión, trabajo y contribución de las Naciones Unidas en los países, en apoyo de las políticas, prioridades y planes nacionales de los países en que se ejecutan programas, al tiempo que garantiza la coordinación, la coherencia, la eficacia y la eficiencia para lograr el máximo impacto. Su elaboración fue el resultado de un amplio proceso participativo y dinámico, de análisis y discusión del Equipo de País de la ONU en Panamá con las autoridades y técnicos tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil, a fin de determinar de manera conjunta las prioridades nacionales y definir las áreas de cooperación para el período 2016-2020.

La elaboración del MANUD 2016-2020 se basó en el análisis de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación del MANUD del 2012-2015. De esa evaluación se derivaron, entre otras, dos lecciones aprendidas importantes, las cuales fueron incorporadas en el MANUD actual:

1. Planificar el MANUD a nivel de efectos tiene la ventaja de que permite visualizar aportes estratégicos para los desafíos del país y promueve una gestión basada en resultados.
2. La contribución de las Naciones Unidas, en un país de renta media alta, no se vincula con el aporte financiero que pueda canalizar, sino fundamentalmente con asistencia técnica de alto nivel.

En función de esas recomendaciones y en base del Análisis Conjunto de País (ACP), se hizo un ejercicio de priorización estratégica entre las agencias del SNU en base del análisis de las ventajas comparativas del Sistema para la identificación de las tres áreas de cooperación que componen el MANUD 2016-2020 y el liderazgo por las agencias:

1. Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión – Liderazgo rotativo del PNUD y UNICEF;
2. Gobernanza, Diálogo y Participación Social – PNUD con el apoyo de UNODC;
3. Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo – Co-liderazgo del ONU Medioambiente (PNUMA) y FAO.

Las tres áreas de cooperación corresponden a los respectivos Grupos de Resultados que abarcan 6 efectos directos (dos por resultado) y más de 500 resultados implementados desde 2016 hasta la fecha. La orientación básica del Marco de Cooperación está definida por la Carta de las Naciones Unidas y por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) – “Un Solo País” 2015-

Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

Informe de Evaluación

2019, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 689 del 26 de diciembre del 2014 y publicado en la Gaceta Oficial 27708 el 27 de enero del 2015.

Tabla 1. Resumen de la Matriz de Resultados y Efectos esperados del MANUD 2016-2020 en el momento de su firma

EFECTOS	Prioridades del PEG 2015-2019	Socios
<p><b>Efecto 1.1</b> 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>	<p>Reducir las asimetrías sociales, culturales y territoriales para avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva; ampliando las capacidades y oportunidades del conjunto de la población panameña de forma universal, sin distinción de origen, identidad cultural o estrato socioeconómico.</p> <p>Mejorar las condiciones de vida de la población y propiciar la inclusión mediante acciones orientadas a elevar los niveles de cobertura, la calidad y accesibilidad de los servicios sociales básicos.</p>	<p>Gabinete Social, MIDES, MINSA, MEDUCA, MINGOB, MIVIOT, MIDA, IDAAN, INEC, INAMU,</p> <p><b>PNUD (L 14 ),</b> UNICEF, UNFPA, OPS/OMS, UNESCO, FAO, ONUMUJERES, ONUSIDA.</p>
<p><b>Efecto 1.2</b> Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades de gestión de las políticas públicas y utiliza mecanismos de gobernanza efectivos que incluyen la coordinación intersectorial, la participación social y la rendición de cuentas.</p>	<p>Administrar los recursos del Estado de manera responsable impulsando normas para asegurar la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas.</p>	<p>Gabinete Social, MIDES, MINSA, MEDUCA, MITRADEL, MINGOB, MIDA</p> <p><b>PNUD (L);</b> UNICEF, UNFPA, OPS/OMS, ONUSIDA, ONUMUJERES, FAO</p>
<p><b>Efecto 2.1</b> Al 2020, El Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.</p>	<p>Promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.</p> <p>Ajustar el marco legal e institucional de las políticas Públicas que garanticen la ejecución del proceso de descentralización con transparencia en el uso de recursos, fiscalización, rendición de cuentas y participación ciudadana.</p> <p>Mayor capacidad instalada para la gestión de los sistemas de seguridad ciudadana, con un enfoque de derechos y de género basado en la prevención de la violencia y el delito.</p>	<p>MEF, MINGOB, Concejos Municipales-Alcaldías, AMUPA, INAMU, INAC SENNIAF, MIDES, Gabinete Social, Ministerio de la Presidencia, MICI, Tribunal Electoral, Asamblea Nacional</p> <p><b>PNUD (L),</b> UNICEF, FAO, ONUSIDA UNESCO, ONUMUJERES</p>
<p><b>Efecto 2.2</b> Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la</p>	<p>Mayor capacidad instalada para la gestión de los sistemas de seguridad ciudadana, con un enfoque de derechos y de género basado en la prevención de la violencia y el delito.</p>	<p>MEF, MINGOB, Alcaldías. Concejos Municipales, AMUPA, INAMU, INAC, MICI, MIDES, SENNIAF, Gabinete Social, Ministerio de la</p>

<sup>14</sup> La letra L indica la/s agencia/s líder/es en el momento de la firma del MANUD.

Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

Informe de Evaluación

EFECTOS	Prioridades del PEG 2015-2019	Socios
<p>de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.</p>		<p>Presidencia, Asamblea Nacional, Tribunal Electoral, Partidos Políticos, INAC, INAMU, Órgano Judicial, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, MINSEG, Dirección General de Sistema Penitenciario, ANTAI.</p> <p><b>PNUD (L)</b> UNICEF, ONUSIDA, UNESCO, ONUMUJERES, FAO, OACNUDH, OPS/OMS, UNFPA, UNOPS, UNODC</p>
<p><b>Efecto 3.1</b> Al 2020, El Estado desarrolla e implementa Políticas Públicas y condiciones habilitantes para fomentar un crecimiento económico sostenible que produzca beneficios sociales, evite la degradación ambiental y ayude a transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos, socialmente inclusiva y que genere oportunidades de crecimiento y trabajo decente</p>	<p>Impulsar medidas efectivas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, la protección ambiental y el desarrollo sostenible.</p> <p>Impulsar nuevas iniciativas de crecimiento, concentrando esfuerzos en sectores con un alto potencial de creación de nuevos empleos y un fuerte impacto en las condiciones socioeconómicas de la población.</p> <p>Mejorar la productividad de pequeños productores agropecuarios, garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la capacidad de generar ingresos de la población rural.</p> <p>Diseñar, aprobar e implementar una Estrategia Nacional de Cambio Climático y un Plan de evaluación del riesgo y prevención de desastres.</p>	<p>MINSAL, IDAAN, Secretaría Nacional de Energía y ASEP, ANAM, INEC, MITRADEL, MEF, CONEP, CONATO, CONUSI</p> <p><b>OIT (L), OPS/OMS (L), PNUD (L), PNUMA, OIM, OIT, FAO</b></p>
<p><b>Efecto 3.2</b> Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción</p>		<p>SENAPAN, MINSAL, MIDA, IDAIP, INAMU, SENACYT, INDICASAT, ACP, ANAM, SINAPROC, MEDUCA</p> <p><b>FAO (L), PMA, OPS/OMS, PNUD, PNUMA (L), IAEA (L), UNOPS, UNISDR (L), UNESCO, UNICEF</b></p>

## Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

### Informe de Evaluación

EFECTOS	Prioridades del PEG 2015-2019	Socios
del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.		

*Fuente 1 MANUD 2016-2020*

Cabe destacar, que la Tabla 4 refleja la participación y el liderazgo de las agencias en el momento de la firma del MANUD. Así, la tabla no incluye ACNUR, que no ha sido el signatario del MANUD, sin embargo, participó en la implementación de los efectos 1 y 2 con su contraparte gubernamental – Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR).

Los efectos del MANUD están también alineados con los cinco ejes principales del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030 (PEN) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 3,4,8, 11,12, 13,14,15, 16,17, producto de una serie de ejercicios de armonización estratégica llevada a cabo durante el 2017 y 2018.

*Ilustración 1. Alineación del MANUD con el PEN y ODS*

#### ALINEAMIENTO DEL UNDAF CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

ÁREAS DE COOPERACIÓN DEL MANUD	EJES DE PANAMA 2030 Y ODS										
	Eje 1		Eje 2		Eje 3				Eje 4		Eje 5
	3	4	8	11	12	13	14	15	16	17	
<b>POLÍTICAS INTEGRALES PARA LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO</b>											
<b>Efecto 1:</b> Marco de Políticas Públicas integrales.	X	X									
<b>Efecto 2:</b> Gestión de las Políticas Públicas y mecanismos de coordinación intersectorial, participación social y rendición de cuentas.	X	X	X								
<b>GOBERNANZA, DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL</b>											
<b>Efecto 1:</b> Reformas institucionales, que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático y articulado con el nivel local.								X			
<b>Efecto 2:</b> Sistemas para la prevención y atención integral de la violencia, incluyendo la de género, la administración de justicia y aplicación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuosas de los DDHH y de la diversidad cultural.								X			
<b>CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL</b>											
<b>Efecto 1:</b> Políticas Públicas para fomentar un crecimiento económico sostenible que evite la degradación ambiental y promueva una economía baja en emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos, socialmente inclusiva y con oportunidades de crecimiento y trabajo decente.		X		X		X	X				
<b>Efecto 2:</b> Capacidades para el diseño y ejecución de Políticas, que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional, la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.			X		X						
Nota: el alineamiento se realiza a nivel de los ejes estratégicos y no a nivel de los resultados para valorarlo de forma mas integral											

*Fuente 2. Materiales del MANUD cortesía M. Cuellar*

El apoyo de la Organización de Naciones Unidas en el presente Marco de Asistencia fue determinado por las características propias de Panamá, como país de renta media alta<sup>15</sup>, que ha registrado un crecimiento económico promedio del 6% durante la última década y en el que persisten grandes asimetrías y desigualdades, relacionadas con su desarrollo socioeconómico, así como importantes desafíos para lograr la sostenibilidad ambiental. En este sentido, la estrategia de cooperación del SNU se enfocó por un lado, en las políticas públicas en sus distintas fases (formulación, implementación, monitoreo y evaluación) y componentes (el marco legal, marco orientador, sistemas de información, generación de conocimientos, innovación, abogacía, alianzas y modelos de implementación); y por el otro lado, en el fortalecimiento de las capacidades nacionales a todos los niveles (nacional y local)

<sup>15</sup> En noviembre 2018, Panamá ha sido clasificado como un país de renta alta.

Informe de Evaluación

de todos los actores de la sociedad panameña, incluyendo el sector gubernamental, organizaciones no gubernamentales, y/o la sociedad civil.

Adicionalmente, la estrategia de cooperación hace énfasis en brindar la asistencia técnica de alto nivel y tener un enfoque respetuoso de los Derechos Humanos, de la diversidad cultural y la equidad de género, así como el principio transversal de sostenibilidad ambiental. Se adhiere, además, plenamente a los cuatro principios de la Declaración de Busan sobre la cooperación eficaz para el desarrollo (apropiación y prioridad nacional, gestión orientada a resultados, alianzas incluyentes para el desarrollo y mutua transparencia y responsabilidad) e impulsa la Cooperación Sur-Sur/horizontal, como mecanismo de integración y transferencia de conocimientos entre las naciones.

Bajo esos enfoques y con el propósito de estructurar los resultados hacia el cambio deseado y facilitar la implementación del MANUD, se han establecido las siguientes cinco estrategias o pilares que atraviesan los tres efectos:

3. Marco Legal: los resultados orientados a apoyar en la propuesta de leyes, reglamentos y ratificación de acuerdo y/o convenciones internacionales.
4. Marco Orientador: aquellos resultados que se dirigen su apoyo a la formulación de planes, estrategias, hojas de ruta, políticas.
5. Gestión de Conocimientos: líneas de base, diagnósticos, estudios, análisis de situación.
6. Fortalecimiento de Capacidades: capacitaciones, metodologías, sistemas de información.
7. Gestión de Política: proyectos, metodologías, modelos, mecanismos de información, de coordinación, protocolos de acción, bases de datos, construcción de infraestructura y compra de equipos.

La implementación del MANUD es la responsabilidad compartida de las 17 agencias del SNU representadas en el Equipo de País (UNCT por sus siglas en inglés) que han firmado el MANUD (FAO, IAEA, OACNUDH, OIT, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, PNUMA, UNICEF, UNFPA, ONU Mujeres, UNESCO, UNFPA, UNODC, UNOPS), así como, de las agencias que no han firmado el MANUD pero contribuyen a su implementación (ACNUR, UNDRR, CMNUCC). Esas entidades participan en el MANUD a través de las representaciones en Panamá (Oficinas nacionales, regionales y sub/regionales), y en extranjero (UNESCO). El UNCT, es liderado por el Coordinador Residente, quien, hasta el 2018 desempeñaba las funciones del Representante Residente del PNUD. El Coordinador Residente facilita y supervisa la planificación e implementación conjunta del MANUD en apoyo al plan del Gobierno 16. El MANUD fue implementado bajo el liderazgo de dos Coordinadores Residentes, y un CR ad interim desde octubre 2019.

## 5. FASES DE EVALUACIÓN Y EQUIPO DE TRABAJO

La Evaluación abarcó tres fases: iniciación, análisis y devolución.

<sup>16</sup> <https://undg.org/programme/undaf-guidance/coordination-and-management-arrangements/>

### 5.1. Fase Inicial

La fase inicial se centró en investigar el contexto a través del estudio de la documentación disponible, así como las consultas con la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de la ONU, realizadas a través de las reuniones presenciales. Durante esta fase, se desarrolló un mapa preliminar de actores; se evaluó la calidad y disponibilidad de los datos para la construcción de los formatos de entrevista y cuestionarios; se identificaron los vacíos de información, limitaciones y riesgos y se solicitó documentación adicional; se desarrolló el enfoque metodológico y las herramientas de investigación / evaluación.

Al terminar la fase inicial, se elaboró el borrador del Informe Inicial el cual fue entregado el día 11 de septiembre 2019 a la Oficina del Coordinador Residente. El mismo fue circulado con la Red Interagencial de Monitoreo y Evaluación para solicitar comentarios y recomendaciones y consensuar la metodología y el plan de trabajo propuesto. Se recibieron comentarios de cuatro entidades del SNU las cuales fueron debidamente incorporadas en la versión final.

### 5.2. Fase de Análisis y Retroalimentación

La fase de análisis abarcó la recopilación de datos y el trabajo analítico de escritorio. Durante esta fase, se organizaron las entrevistas individuales y grupales, reuniones de grupos focales y las encuestas; se analizó la información primaria y secundaria; y se llevó a cabo la triangulación de información.

La evaluadora reconstruyó la Teoría de Cambio del MANUD para analizar la causalidad de las intervenciones propuestas y valorar la atribución de los cambios observados a las actividades y productos de las agencias participantes (véase el Capítulo 8. Hallazgos).

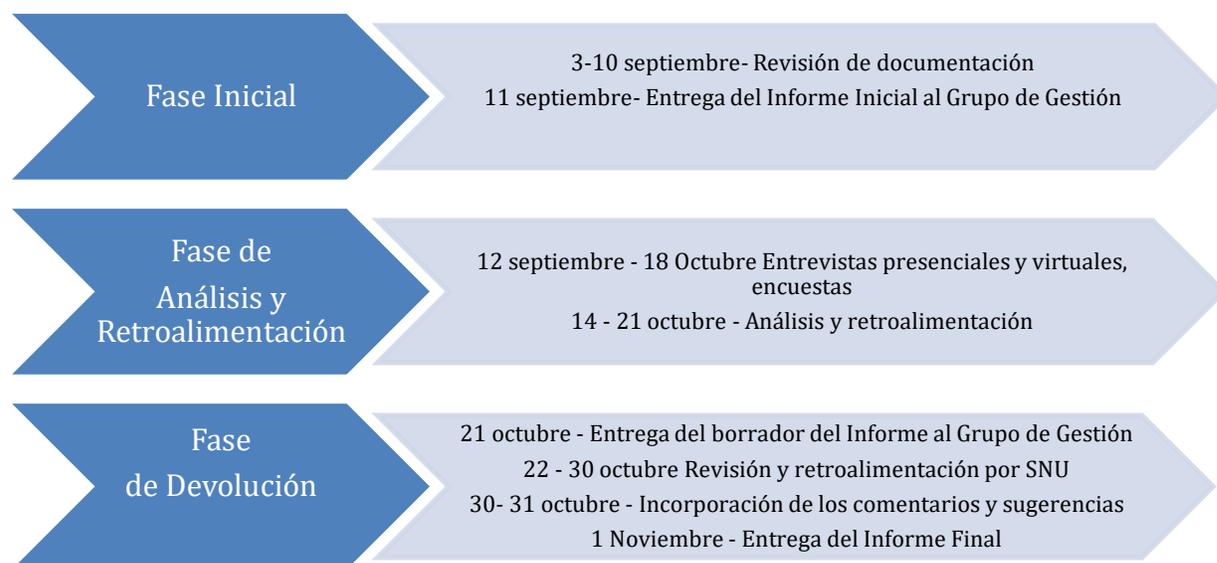
Durante esa fase se organizó la presentación de la evaluación al Equipo de País para informar a los/as representantes de las agencias de Naciones Unidas sobre la metodología de la evaluación, los avances y hallazgos preliminares y los obstáculos encontrados.

### 5.3. Fase de Devolución

La fase de devolución se concentró en la consolidación de los hallazgos de las fases anteriores en el informe final.

Debido a la indisponibilidad de varios actores para las entrevistas y encuestas, se solicitó la extensión de la fase de análisis lo cual resultó en la alteración del cronograma inicial de trabajo:

*Ilustración 2. Fases de la Evaluación*



#### 5.4. Equipo de Evaluación

El equipo de Evaluación fue compuesto por la evaluadora independiente Nana Gibradze, encargada de la conducción de la evaluación, de la calidad y presentación oportuna de los informes a la OCR y de la entrega de los entregables estipulados en los Términos de Referencia.

La evaluadora trabajó bajo la dirección y supervisión de la Oficina de la Coordinación Residente del SNU. Al comienzo de la evaluación, se llevó a cabo la reunión inicial con el Coordinador Residente donde se facilitó la información de base sobre el contexto del país y el diseño e implementación del MANUD.

La Oficial de Coordinación de Desarrollo de la Oficina del Coordinador Residente, quien acompañó a la evaluadora durante la Evaluación, fue la contraparte principal de la consultoría y responsable del seguimiento a todo el proceso conforme al plan de trabajo acordado, facilitación de la información de base, apoyo en la programación de reuniones, la concertación de entrevistas o y los arreglos logísticos para la conducción de grupos focales, según la metodología propuesta por la consultoría y aprobada por la OCR. La evaluación también contó con el apoyo de la Red de Monitoreo y Evaluación durante la revisión del Informe Inicial; y del consultor del MANUD, quien ha sido involucrado en diferentes etapas de la elaboración y gestión del MANUD y quien proporcionó información y materiales de referencia.

## 6. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS

### 6.1. Criterios y Preguntas de Evaluación

Los criterios de la Evaluación fueron basados en los cuatro principios descritos en los normativos del UNEG y OECD/DAC: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad. Los criterios adicionales de la evaluación son Igualdad de Género y Derechos Humanos analizados transversalmente.

El impacto como criterio de evaluación no se utilizó en esta evaluación. Los resultados del impacto - cambios en las vidas de las personas y las condiciones de desarrollo a nivel mundial,

regional y nacional - se consideraron fuera del alcance de esta evaluación teniendo en cuenta que: i) la implementación del MANUD no se ha terminado; ii) no es factible controlar la gran variedad de factores que pueden haber influido los resultados en este formato de análisis.

#### 6.1.1. Pertinencia

El criterio de Pertinencia analiza el 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 destinatarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo del país, incluyendo los temas de derechos humanos y empoderamiento e igualdad de género.

La Evaluación evaluó la pertinencia de las intervenciones estratégicas y las acciones del MANUD para los objetivos y prioridades nacionales y para el logro de los resultados de desarrollo del país tanto en el momento de su inceptión como en el momento de la Evaluación, pertinencia del MANUD para el diseño de políticas y acciones nacionales, calidad del diseño y participación de los actores clave y las poblaciones vulnerables.

La pertinencia fue evaluada principalmente mediante de comparación de los datos secundarios, obtenidos de la documentación del proyecto con los datos primarios obtenidos de las entrevistas y la encuestas/cuestionarios aplicados a los actores principales (véase 6.2.6. Encuestas/Cuestionarios).

#### 6.1.2. Eficacia

El criterio de eficacia mide el grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos). Para este propósito, la Evaluación reconstruyó la Teoría de Cambio del MANUD para trazar la lógica de las soluciones aplicadas para alcanzar el cambio deseado bajo los supuestos identificados en el MANUD. Adicionalmente, se evaluó la calidad de las líneas de base, indicadores y metas aplicando los criterios SMART.

La Eficacia se midió mediante la revisión de los datos secundarios, obtenidos de la documentación del MANUD con los datos primarios obtenidos de las entrevistas, grupos focales y las encuestas/cuestionarios aplicados a los actores principales.

#### 6.1.3. Eficiencia

El criterio de eficiencia mide en que medida los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica y organizacional. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos esperados.

Debido al formato de la Evaluación y las limitaciones descritas en el Capítulo 7, la Evaluación **no** abarcó la gestión financiera del MANUD ni de los programas de cooperación de las agencias. El criterio de eficiencia se evaluó a través de la valoración de la asignación estratégica de los recursos y su ejecución, la existencia y calidad de los mecanismos de coordinación y comunicación; el cumplimiento del cronograma y del presupuesto establecido; mecanismos de seguimiento y arreglos operativos y de gestión, entre otros.

Para evaluar la eficiencia, se aplicó principalmente el análisis de la documentación proporcionada por las agencias y la OCR (planes de trabajo, informes anuales, informes de evaluaciones externas, etc.) y de las respuestas obtenidas de las entrevistas/encuestas.

#### 6.1.4. Sostenibilidad

El criterio de sostenibilidad mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

La Evaluación evaluó la sostenibilidad política, financiera, e institucional de los resultados del MANUD, así como el nivel de apropiación e incidencia política, económica y social de los resultados, analizando los avances hacia el fortalecimiento de las políticas públicas y de las capacidades institucionales de las contrapartes nacionales y, en cierta medida, de la sociedad civil.

El criterio de sostenibilidad se midió principalmente a través del análisis de los hallazgos de los tres criterios anteriores, así como las entrevistas/grupos focales y encuestas.

#### 6.1.5. Derechos Humanos e Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres

La Evaluación consideró la Igualdad el Género y Empoderamiento de Mujeres y Derechos Humanos como temas transversales, evaluando tanto el diseño del MANUD, como la pertinencia y la contribución de las acciones implementadas y mecanismos de implementación y coordinación para la mejora del bienestar y empoderamiento de mujeres, poblaciones indígenas y varios grupos vulnerables en el territorio nacional, así como impacto potencial de largo plazo en los mismos.

Se revisaron los materiales pertinentes para valorar la participación de las mujeres y otros grupos vulnerables en el diseño y la implementación del MANUD y se convocaron los representantes de dichos grupos en las reuniones grupos focales y las encuestas. También se observaron las dinámicas y patrones de participación, asistencia y contribuciones de mujeres y grupos vulnerables durante las reuniones.

Si bien la Evaluación no pretendía medir el *impacto* del MANUD en los diversos grupos de población (ej. mujeres, grupos indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes) debido al formato de evaluación no-experimental, se intentó rescatar evidencias que comprobaran las contribuciones del MANUD a los cambios en la vida de dichos grupos poblacionales.

#### 6.1.6. Lecciones Aprendidas

La Evaluación analizó la documentación pertinente y los hallazgos de entrevistas y encuestas para rescatar algunas lecciones aprendidas y prácticas positivas y negativas para elaborar las recomendaciones de la Evaluación y mejorar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de futuras acciones del siguiente Marco de Cooperación. Dichas lecciones están presentadas en el Capítulo 9: Lecciones Aprendidas.

#### 6.2. Metodología de recolección de datos, calidad de muestra y data

El tipo y la metodología de la Evaluación han sido determinadas por diversos factores: el propósito y los objetivos de la Evaluación; el alcance y el momento de la Evaluación; la calidad de data disponible y el método de muestreo.

La presente Evaluación es una evaluación *sumativa* enfocada en *utilización* a nivel de efecto ya que recoge los resultados alcanzados hasta la fecha. Al mismo tiempo, es una evaluación

*formativa*, ya que ofrece lecciones y recomendaciones para el mejoramiento de las intervenciones programáticas y la gestión de conocimiento.

Dado el tipo y el alcance de la Evaluación, la misma es no-aleatoria ya que no se aplicaron los métodos experimentales, que implican variables controlables y el muestreo no-aleatorio para los grupos de tratamiento y de control; se trabajó con la muestra no representativa, extraída de la totalidad de los principales actores y socios y compuesta de los representantes y equipos técnicos de las agencias integrantes del SNU, autoridades nacionales/locales involucradas en el diseño y la implementación del MANUD y representantes de la sociedad civil. La muestra fue construida en base de las listas de contrapartes proporcionadas por la OCR y las agencias del SNU; y la participación de las contrapartes fue de manera voluntaria.

La muestra se estructuró bajo la lógica de los tres Grupos de Resultados/Áreas de Cooperación del MANUD: i) Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión; ii) Gobernanza, Diálogo y Participación Social; y, iii) Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo. Si bien algunos/as actores/socios pertenecían a más de un Grupo de Resultados, se convocaron en función del Grupo de Resultados más pertinente.

Dadas las características de la Evaluación y las limitaciones descritas en el Capítulo 6, se aplicó principalmente la metodología de recolección de datos **cualitativa** basada en la revisión de la documentación pertinente, incluyendo documentos programáticos y financieros, documentos estratégicos y políticos, material metodológico, así como entrevistas abiertas semi-estructuradas, grupos focales y encuestas/cuestionarios. Los datos cualitativos *primarios* se obtuvieron del conocimiento, las observaciones y comentarios de los entrevistados/as y encuestados/as. Los datos cualitativos *secundarios* consistieron principalmente de la documentación generada por las agencias del SNU, tal como los planes de trabajo, informes de avance, publicaciones, y demás material informativo de las agencias y de la OCR. Los datos secundarios generados por los actores del Gobierno y de la Sociedad Civil se utilizaron en el análisis de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad y para validar los avances reportados por el SNU.

En cuanto a los datos **cuantitativos**, los mismos se obtuvieron a través de los indicadores de efectos del MANUD y los indicadores de progreso utilizados por los Grupos de Trabajo para medir el grado de avance hacia los resultados planeados. Así mismo, se utilizaron los datos numéricos de las encuestas para triangulación.

#### 6.2.1. Contrafactual

Debido al tipo de la evaluación, no se logró analizar los vínculos causales entre la acción del MANUD y los resultados alcanzados, es decir, aplicar el análisis contra-factual de causalidad: *Si A no hubiera ocurrido, B no habría ocurrido*. Para comprobar la contribución del MANUD a los resultados alcanzados/deseados, se construyó contrafactual hipotética y se buscaron las evidencias para comprobar la hipótesis: si no hubiera MANUD, los resultados alcanzados no hubieran ocurrido, es decir, en qué medida los resultados alcanzados pueden ser atribuibles al MANUD.

El contrafactual se utilizó durante el análisis de todos los criterios de la evaluación, es decir, en qué medida la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los resultados reportados son atribuibles al MANUD. Considerando las limitaciones del formato y metodológicas, se

buscó mayor grado de triangulación rigurosa para comprobar la hipótesis y establecer la conexión causal entre la acción del SNU en el marco del MANUD y los resultados reportados.

#### 6.2.2. Revisión de Escritorio

La revisión de escritorio es un método económico de recopilación de datos que permite una revisión y uso repetidos de los datos obtenidos para diferentes métodos de investigación. Las desventajas de las revisiones de escritorio son principalmente su naturaleza estática y limitaciones de tiempo, así como el posible sesgo en la percepción del material por parte de los autores.

La Evaluación revisó un listado extenso del material programático pertinente al trabajo del Sistema de Naciones Unidas en el País, tanto desde el enfoque interagencial, como los aportes de cada agencia al logro de los resultados establecidos en el MANUD y en los marcos políticos y programáticos nacionales. Fueron revisados más de 100 documentos que abarcan planes e informes de trabajo, documentos de programa y de país, informes de reuniones, estudios, documentos de políticas públicas y normativos, y demás documentos.

Así mismo, la Evaluación revisó material metodológico, incluyendo lineamientos para la transversalización de género, para aplicar diversos abordajes y métodos analíticos y así asegurar la calidad de análisis. Adicionalmente, la Evaluación revisó los lineamientos y guías para el proceso de elaboración del nuevo marco de cooperación (UNSDCF).

El listado completo de las fuentes de información utilizadas se encuentra en el Anexo 7: Bibliografía y Fuentes de Información.

#### 6.2.3. Entrevistas individuales

La entrevista es una técnica útil para recopilar percepciones y experiencias de los encuestados, lo que permite examinar diferentes perspectivas sobre el mismo tema entre diferentes grupos. En comparación con las encuestas, las entrevistas, especialmente las abiertas, permiten cierto grado de desviación de la estructura inicial para una exploración más profunda del tema.

La Evaluación utilizó las entrevistas abiertas semiestructuradas como la fuente principal de información cualitativa primaria. Debido a los diferentes perfiles de las personas entrevistadas, se llevaron a cabo las entrevistas poco estructuradas, en base a los protocolos preliminares contenidos en el Anexo 5, con la dinámica de conversación guiada con preguntas abiertas sobre los asuntos pertinentes al perfil de cada entrevistado. Las preguntas se modificaban en función de las competencias específicas, la agencia y el área temática representada y el nivel del involucramiento en el MANUD, así como las respuestas obtenidas. Las entrevistas individuales (1-2 personas máximo) se utilizaron para los/as líderes de las agencias del SNU, quienes representan sus agencias en el Equipo de País.

En total, se llevaron a cabo 9 entrevistas con 10 personas entrevistadas individualmente o en grupos de 2 personas; la duración promedio de las entrevistas era 45 minutos. Todas entrevistas fueron presenciales. 5 entrevistados fueron hombres y 5 mujeres.

#### 6.2.4. Grupos Focales

Grupos focales son una alternativa a las entrevistas, en las que un/a moderador/a alienta a grupos de 5-10 personas a compartir percepciones, valoraciones y experiencias relacionadas

con la tarea en cuestión. Esta metodología permite validar los hallazgos obtenidos a través de otros métodos mediante la observación de la dinámica e interacción del grupo y, especialmente, el logro de un consenso sobre un tema (o la falta del mismo). Además del ahorro de tiempo, el valor agregado de los grupos focales está en el perfil relativamente mixto de los encuestados que permite hacer comparaciones in situ de las percepciones y ajustar la dinámica de las entrevistas en consecuencia. Los grupos focales tienen composiciones diversas para garantizar la participación de representantes de diferentes segmentos de beneficiarios/actores, incluyendo a las mujeres, NNA y jóvenes, poblaciones indígenas y/o otros grupos meta según sea pertinente.

La Evaluación convocó 9 grupos focales: 3 con los técnicos y oficiales del SNU; 3 con los representantes del Gobierno; 3 con la sociedad civil y academia. Se asignaron 2 horas para cada grupo focal. En total, 38<sup>17</sup> personas participaron en los grupos focales, de las cuales 9 fueron hombres y 29 mujeres. Las entrevistas para cada grupo se guiaron por los protocolos preliminares elaborados para cada grupo específico, contenidos en el Anexo 5.

#### 6.2.5. Entrevistas en Grupo

En el marco de la Evaluación se organizaron entrevistas grupales con la Red de los/as especialistas de Monitoreo y Evaluación (M&E) del SNU; el Grupo Interagencial de Género (GIG); el Grupo de Comunicación de las Naciones Unidas en Panamá (UNCG por sus siglas en inglés); y el Grupo de Gestión y Operaciones (OMT por sus siglas en inglés). Si bien la metodología de entrevistas grupales implica mayor grado de estructura en comparación con los grupos focales, se aplicaron las entrevistas abiertas poco estructuradas; la principal diferencia entre esos grupos fue la relativa homogeneidad de los entrevistados. En los casos de esas entrevistas grupales, los/as convocados/as se caracterizaban por el mismo perfil técnico y cargo ocupado dentro del SNU.

Se llevaron a cabo 4 entrevistas en grupo abarcando 27 personas en total. La duración promedio de las entrevistas en grupo era 1 hora 45 minutos. Todas las entrevistas en grupo fueron presenciales. 5 entrevistados fueron hombres y 22 mujeres. Las entrevistas de cada grupo se guiaron por los protocolos preliminares elaborados para cada grupo específico, contenidos en el Anexo 5.

Las entrevistas se enfocaron en las experiencias personales/grupales de los entrevistados, en áreas específicas de competencia para cada grupo meta/persona en particular. Se investigaron las opiniones sobre la pertinencia de las actividades del MANUD para las necesidades y prioridades del país/población; calidad de las acciones desarrolladas y los resultados hasta la fecha; principales logros y desafíos; sostenibilidad de los resultados; arreglos de coordinación y comunicación; lecciones aprendidas y recomendaciones para el próximo ciclo programático. En el caso de los representantes del Gobierno y Sociedad Civil se investigó también el grado de su conocimiento del MANUD y del trabajo del SNU.

#### 6.2.6. Encuestas/cuestionarios

Las encuestas permiten aplicar los métodos cuantitativos y brindan datos numéricos para el análisis estadístico, lo que permite generalizar los resultados. Debido al carácter y el alcance

<sup>17</sup> 1 persona participó en los 3 Grupos Focales del SNU

de la evaluación, se aplicaron las encuestas mixtas compuestas tanto por las preguntas cerradas con respuestas múltiples como las preguntas abiertas.

La Evaluación desarrollo una encuesta anónima en línea la cual se aplicó a los tres grupos de actores/ socios: Sistema de Naciones Unidas, Gobierno, Sociedad Civil. Con la excepción de 3 preguntas específicas, pertinentes al SNU, y una pregunta incluida solo en las encuestas del Gobierno y la Sociedad Civil, las tres encuestas eran similares para permitir un mayor grado de comparación entre grupos de socios y generalización. En el caso de las encuestas para el Gobierno y la sociedad civil, se contempló la probabilidad alta de no conocer el MANUD y se agregó la pregunta alternativa sobre el conocimiento del trabajo de las Agencias del SNU. En el caso de no conocer ninguno, la encuesta no procedía.

La encuesta contenía 14 preguntas (16 para las agencias del SNU) de las cuales 13 (15 para SNU) fueron obligatorias, es decir, la encuesta no permitía avanzar sin contestar la pregunta. La encuesta se envió a 88 representantes del SNU, 33 del Gobierno y 56 de la Sociedad Civil. Si bien al comienzo se consideraba encuestar solo a las personas previamente entrevistadas individualmente o en grupos, debido a la asistencia limitada en las entrevistas, se decidió enviar la encuesta a todas las personas incluidas en la muestra inicial. Se recibieron 17 respuestas del SNU (19%)<sup>18</sup>, 5 del Gobierno (15%) y 5 de la Sociedad Civil (9%)

Debido a la indisponibilidad de algunos/as actores para las entrevistas presenciales, se envió un cuestionario<sup>19</sup> que contenía las mismas preguntas utilizadas para las entrevistas a 11 representantes del SNU y 2 representantes del Gobierno. De esa manera se buscó la complementariedad y comparabilidad de las respuestas obtenidas. Se recibieron 3 cuestionarios completados del SNU (27%) y 2 del Gobierno (100%).

#### 6.2.7. Triangulación

Dada la naturaleza principalmente cualitativa de la evaluación y las limitaciones descritas en el Capítulo 7, se aplicaron diferentes métodos de triangulación para validar los hallazgos, testear la hipótesis y lograr un nivel aceptable de generalización.

Con el fin de validar la información cualitativa, la Evaluación aplicó un *examen cruzado* de los datos primarios (entrevistas y encuestas) con secundarios (documentación). Así mismo, los hallazgos fueron comparados por el *tipo de actor* cruzando la información obtenida del SNU con la del Gobierno y de la Sociedad Civil. De este modo, se buscó la validación de los hallazgos reportados por las agencias de Naciones Unidas por sus principales socios y beneficiarios. Adicionalmente, se utilizó la *triangulación temática*, comparando los hallazgos por Grupos de Resultados, con el propósito de identificar algunos patrones o experiencias características a un grupo de resultados particular. Finalmente, se llevó a cabo la validación cruzada de los por los cuatro *criterios* de la OCDE/DAC para cada efecto del MANUD.

La Evaluación también utilizó la *triangulación metodológica* cruzando los datos cualitativos con los datos cuantitativos obtenidos a través de la encuesta. La Evaluación intentó minimizar la parcialidad (*bias*) de las respuestas articulando las preguntas sin señalar las respuestas “correctas”.

<sup>18</sup> Si bien 19 respondientes el SNU comenzaron la encuesta, dado que 2 no conocían el MANUD, no pudieron seguirla. Solo 17 personas completaron la encuesta

<sup>19</sup> Las preguntas del cuestionario son diferentes de las encuestas anónimas en línea.

El Anexo 4 contiene la muestra final y el modo de colección de datos.

### 6.3. Consideraciones Éticas

En línea con las Normas de UNEG para la Evaluación en el Sistema de la ONU, la Evaluación se basó en los principios de independencia, intencionalidad, transparencia e integridad ética, así como en la confidencialidad de las respuestas. La evaluadora trató la información recopilada de manera confidencial, absteniéndose de mencionar referencias específicas que permitan la identificación de cualquiera de los/as entrevistados/as en el informe final. Debido al carácter anónimo de la encuesta, las identidades de los/as encuestados/as son desconocidas.

La Evaluación fue 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 Unidas y otras convenciones de derechos humanos. La Evaluación aplica el Abordaje Basado en Género y Derechos Humanos y se guía por las Normas y Estándares de Género y Derechos Humanos de UNEG, en particular, Normas 3 y 11 y los Estándares 1.2, 2.4, 2.5, 3.7, 3.9, 3.14, 3.15, y 4.8.

La Evaluación respetó la dignidad y diversidad de los/as participantes en la Evaluación durante la planificación, ejecución y devolución de los hallazgos de la Evaluación, usando instrumentos de Evaluación apropiados para el entorno cultural en el que tiene lugar. La Evaluación trató a los/as participantes de la evaluación de manera autónoma, dándoles tiempo e información para decidir si desean o no participar, para que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

Todos los actores claves en las instituciones contrapartes fueron convocados por la OCR e informados por escrito de antemano sobre el propósito, los objetivos y el alcance de la Evaluación. Antes de cada entrevista y reunión del grupo focal, la evaluadora informaba a los/as participantes sobre el alcance y los objetivos de la Evaluación, retirando la naturaleza independiente de la Evaluación. En las 2 ocasiones en que se grabaron las entrevistas, se solicitaron permisos para grabar.

Si bien la asistencia de representantes del UNCT no fue prevista, debido al carácter formativo de la Evaluación, la importancia de los hallazgos de la Evaluación para el nuevo ciclo programático y con el fin de apoyar el proceso de Evaluación, la Oficial de Coordinación de Desarrollo de la Oficina del Coordinador Residente participó en las entrevistas grupales y grupos focales.

Favor ver el Anexo 2. Código de Conducta de Evaluación del UNEG en el Sistema de Naciones Unidas firmado por la evaluadora; y el Anexo 8 con la carta modelo de convocatoria.

## 7. LIMITACIONES Y RIESGOS IDENTIFICADOS

### 7.1. Aspectos de Evaluabilidad

Según las Normas y Estándares de Evaluación del UNEG, durante la fase inicial se llevó a cabo el diagnóstico inicial de Evaluabilidad para asegurar la transparencia y factibilidad de la evaluación, facilitar la preparación para la evaluación entre aquellos gerentes cuyas actividades serán objeto de evaluación y, verificar si:

- Hay claridad en la intención;

- Hay suficientes datos disponibles o recopilables a un costo razonable; y,
- No hay factores importantes que dificulten un proceso de evaluación imparcial.

El diagnóstico inicial de la Evaluabilidad identificó dos mayores retos: posible falta de datos secundarios para la triangulación, debido a la no disponibilidad de los actores del Gobierno anterior; y limitaciones metodológicas, que incluía la calidad de documentación como un reto menor, posible de mitigar a través de los datos primarios. La evaluación enfrentó los dos retos mencionados y logró un nivel variado de mitigación.

No se observaron mayores dificultades administrativas y/o logísticas, debido a la organización eficiente de las entrevistas por la OCR.

## 7.2. Limitaciones metodológicas

Tal como se señaló en el Informe Inicial, debido al método de muestreo seleccionado (no-aleatorio), la calidad de la muestra y el alcance de la Evaluación, los hallazgos de la Evaluación no se pueden generalizar. Para mejorar la calidad de análisis e incrementar la validez de la información se aplicó el método de triangulación metodológica descrita en el Capítulo 6. Sin embargo, debido a la limitada participación de las contrapartes gubernamentales y de sociedad civil en las entrevistas y el bajo número de respuestas a la encuesta, la misma triangulación es un reto.

Otro reto metodológico significativo fue la calidad de los datos secundarios, en cuanto a la cantidad dispareja de documentación proporcionada por las agencias; diferentes formatos y estándares de la documentación programática e informes; ausencia de una Teoría de Cambio y un Plan de Monitoreo y Evaluación del MANUD el cual permitiría seguimiento integrado de la implementación del MANUD; la brecha entre los indicadores de efecto del MANUD y los indicadores de los planes de trabajo; y la complejidad de los instrumentos de seguimiento diseñados por el SNU para mitigar la ausencia del Plan Integral de Monitoreo y Evaluación y la dificultad de medición de resultados a nivel de efectos.

Uno de los retos metodológicos de la Evaluación fue la ausencia de la Teoría de Cambio (TdC) la cual permitiría trazar la evolución del MANUD desde la situación de base, analizar la causalidad subyacente y la lógica causal de la intervención hacia el cambio deseado, validar los supuestos y riesgos y valorar la atribución y contribución de las agencias del SNU a los cambios observados hasta la fecha. Al momento de desarrollar el MANUD, no se contempló una Teoría de Cambio como un elemento esencial de Gestión Basada en Resultados y a su vez, se construyó una cadena de resultados en base del análisis de situación (ACP), análisis de ventajas comparativas de las agencias y análisis de supuestos. Si bien en 2017 se llevó a cabo una capacitación interagencial en Gestión Basada en Resultados, no se aplicaron los conocimientos adquiridos para la construcción de la Teoría de Cambio. El MANUD no tiene un análisis de riesgos.

La ausencia de la TdC resultó en la brecha entre diferentes niveles de resultados y desalineación de indicadores y complicó su vinculación con las numerosas acciones propuestas. Para abordar esa carencia y establecer cierta lógica de resultados, se elaboraron los documentos estratégicos para cada Área de Resultados y construyeron los resultados intermedios del MANUD alineados con los cinco enfoques estratégicos mencionados en el Capítulo 4: Marco Legal, Marco Orientador, Gestión de Conocimientos, Fortalecimiento de

Capacidades, y Gestión de Política. Bajo cada resultado intermedio se desarrollaron productos (output) y sus respectivos indicadores asignados a las agencias individuales.

Los informes de avances elaborados por las agencias son de diferentes formatos, de calidad variada y en promedio, satisfactorios. Solo tres agencias (PNUD, UNFPA, UNICEF), de las diecisiete firmantes del MANUD, vinculan sus informes a los efectos del MANUD. El nivel de cumplimiento de resultados se observa parcialmente en indicadores de productos, que reportan las actividades de las agencias individuales y no se vinculan claramente con los indicadores de efecto. El MANUD no cuenta con un plan integral de Monitoreo y Evaluación.

La ausencia de una ruta causal (si/entonces), del plan integral del Monitoreo y la ausencia de indicadores, líneas de base, metas y parámetros de retroalimentación *de calidad y armonizados*, dificulta la medición del logro de resultados. La evaluación intentó reconstruir la Teoría de Cambio en base de la documentación proporcionada y los hallazgos de las entrevistas para testear la hipótesis principal de la evaluación. Sin embargo, no se logró validarla con los principales socios debido al tiempo transcurrido desde el comienzo del MANUD y el cambio de Gobierno-contraparte, la ausencia de la memoria institucional y en general, poca asistencia de los socios en las entrevistas.

La cantidad, diversidad y la utilidad de la documentación recibida para la evaluación del MANUD fue variada. Se recibió la documentación de 8 agencias: ACNUR, FAO, FIDA, PNUD, PNUMA, UNDRR, UNFPA, y UNICEF. Algunas agencias proporcionaron una cantidad extensa de documentos por cada año del MANUD, otras brindaron insumos más limitados. La gran mayoría de los documentos compartidos por las agencias son pertinentes para valorar el trabajo de la propia agencia per sé y no necesariamente aportan al análisis del trabajo *interagencial en el marco del MANUD para el logro de los resultados conjuntos*. Adicionalmente, se trabajó con la documentación elaborada por la ORC, OMT, GIG y el Grupo Interagencial de Apoyo a Territorios Fronterizos. No se obtuvo documentación específica al trabajo del equipo de ODS.

El diferente carácter y presencia de las agencias del SNU en el país presenta otro reto metodológico. De las 5 agencias del SNU con presencia nacional en Panamá, 3 firman Programas de País y cuentan con los respectivos documentos de Programa, alineados con el MANUD a nivel de efecto. 8 están representadas a través de las oficinas regionales y sus contribuciones al MANUD son variadas y difíciles de rastrear. Si bien algunas oficinas regionales operan desde Panamá y sus aportes al MANUD son de índole nacional, otras trabajan mayormente a nivel regional y/o no operan desde Panamá. 3 agencias tienen presencia tanto nacional como regional. 1 estaba representada por el Coordinador Residente.

La calidad de la muestra fue un reto metodológico. Tal como está descrito en el Capítulo 6, la muestra inicial fue construida de los representantes del SNU, Gobierno anterior y la sociedad civil bajo la lógica de los tres Grupos de Resultados del MANUD. Dicho método pretendía lograr un mayor nivel de triangulación a través de la comparación de las respuestas de diferentes tipos de actores colaborando para el logro de los mismos resultados.

A pesar de la amplia lista de actores recomendados por las agencias, no se logró su participación satisfactoria en las entrevistas y las encuestas. Si bien se obtuvo participación mínimamente satisfactoria del SNU, la participación de la sociedad civil y del gobierno en las entrevistas/grupos focales fue insuficiente para la debida validación de los hallazgos y la

## Informe de Evaluación

triangulación. Adicionalmente a la limitada participación de dos grupos de la muestra en las entrevistas, los/as entrevistados/as tuvieron diferentes y en la mayoría de los casos, mínimos conocimientos del MANUD y del trabajo del SNU en el país. En varias ocasiones, los actores gubernamentales que asistieron a las entrevistas/grupos focales representaban al nuevo gobierno y, por ende, no tenían conocimiento del periodo evaluado; en otras ocasiones, las personas que se presentaron en las entrevistas no tenían vínculo con el trabajo programático y del desarrollo y no pudieron brindar insumos a la discusión; en varias ocasiones, en vez de las personas convocadas asistían otras personas sin el debido conocimiento de la temática y del MANUD/SNU.

La evaluación, con el apoyo de la OCR, intentó mitigar dicha limitación emitiendo invitaciones nuevas y recordatorios, extendiendo plazos de consulta y de recopilación de datos y buscando personas alternas para las entrevistas. Sin embargo, en el momento de la redacción de este informe, no se había logrado un mayor involucramiento de los actores gubernamentales y de la sociedad civil. Debido a la limitada triangulación, la gran mayoría de los hallazgos está extraída de la documentación y/o auto-reportada por las agencias del SNU.

La siguiente tabla muestra la convocatoria y participación de diferentes grupos de actores en los diferentes métodos de recopilación de datos:

*Tabla 2. Convocatoria vs Asistencia*

<b>Grupo</b>	<b>Convocatoria</b>	<b>Confirmados</b>	<b>Asistencia/Respuesta</b>	<b>%</b>
SNU_GR1	20	6	5	25%
SNU_GR2	17	7	5	29%
SNU_GR3	20	9	8	40%
GOV_GR1	11	2	5	45%
GOV_GR2	5	2	4	80%
GOV_GR3	12	4	3	25%
SC_GR1	9	2	6	67%
SC_GR2	18	5	1	6%
SC_GR3	10	3	3	30%
GI_Género	7	5	4	57%
GI Comunicaciones	17	7	9	53%
OMT	20	7	8	40%
M&E	12	7	6	50%
<b>TOTAL ENTREVISTAS<sup>20</sup></b>	<b>178</b>	<b>59</b>	<b>67</b>	<b>38%</b>
Cuestionario UNCT	11	N/A	4	36%
Encuesta SNU	88	N/A	17 <sup>21</sup>	19%
Encuesta Gobierno	33	N/A	5	15%
Encuesta Sociedad Civil	56	N/A	5	9%

<sup>20</sup> Cabe destacar que los totales no son cumulativos ya que algunas personas asistieron más de una reunión en sus funciones diferentes.

<sup>21</sup> Si bien 19 respondientes el SNU comenzaron la encuesta, dado que 2 no conocían el MANUD, no pudieron seguirla. Solo 17 personas completaron la encuesta

Grupo	Convocatoria	Confirmados	Asistencia/Respuesta	%
<b>TOTAL ENCUESTA /CUESTIONARIO</b>	<b>188</b>	<b>N/A</b>	<b>31</b>	<b>16%</b>

*Fuente 3. Elaboración propia*

## 8. HALLAZGOS

El presente capítulo consolida los hallazgos obtenidos a través del análisis de información primaria y secundaria en un intento de llegar a la respuesta más generalizada y contestar las preguntas de evaluación establecidas de los Términos de Referencia. En este capítulo, las opiniones personales de los/as entrevistados/as están cruzadas con la evidencia adquirida mediante la revisión de los documentos y el análisis objetivo de las entrevistas y las encuestas. Sin embargo, dado el nivel limitado de la participación de las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil, los hallazgos son principalmente auto-reportados por el SNU y difíciles de validar. Por el otro lado, a pesar de un número significativo de resultados reportados por las agencias, el análisis de eficacia se basa en los resultados logrados mediante el trabajo interagencial dentro del Marco del MANUD.

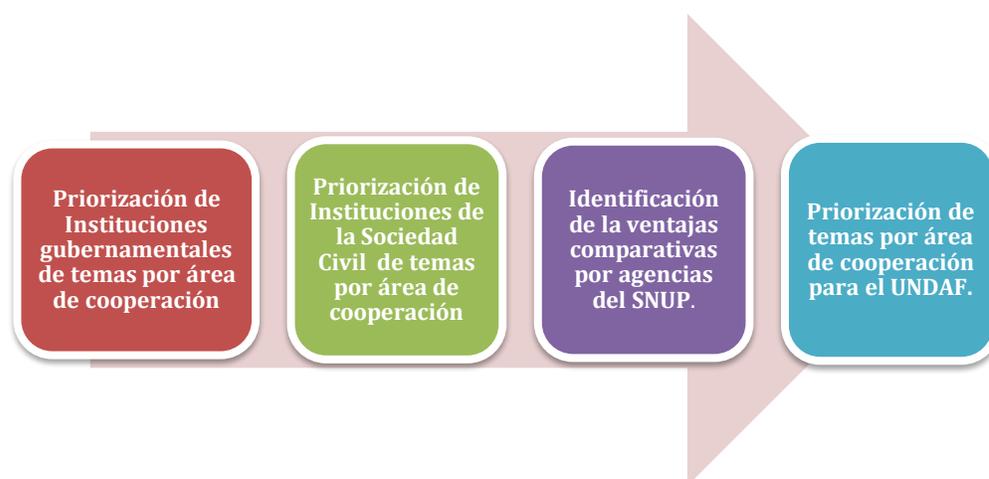
Los hallazgos descritos a continuación presentan los resultados de este análisis y no reflejan las opiniones y percepciones de la evaluadora.

### 8.3. Pertinencia

El MANUD fue el resultado de un proceso de consulta llevado a cabo desde el noviembre 2014 a marzo 2015 con la participación de 100 colaboradores nacionales de 22 organizaciones gubernamentales, 18 organizaciones no gubernamentales y 3 universidades, además de 25 técnicos (14 mujeres y 11 hombres) de 15 agencias de la ONU en Panamá. Su construcción se basó en el Análisis Conjunto de País (ACP) y refleja las principales barreras y desafíos nacionales identificadas en el mismo.

El ejercicio de priorización con la participación de las agencias del SNU facilitó la construcción de la primera imagen del marco de asistencia bajo la mirada de las ventajas comparativas de cada agencia. Por medio de los ejercicios similares con la participación del Gobierno y de la Sociedad Civil se definieron, validaron y priorizaron las tres áreas de cooperación según los lineamientos del SNU.

Ilustración 3. Proceso de Priorización del MANUD



Fuente 4. Materiales del MANUD cortesía M. Cuellar

En conjunto con las agencias del SNU, el Gobierno y la Sociedad Civil, se definieron los efectos aproximados para cada área en base de un análisis de causalidad. Los mismos fueron finalizados y articulados por el UNCT con el apoyo de un consultor externo, junto con los indicadores de efecto. La elaboración del MANUD 2016-2020 tomó en cuenta las recomendaciones de la Evaluación del MANUD anterior, de priorizar la problemática para mayor enfoque del trabajo del SNU y llevar a cabo el diseño del MANUD desde la perspectiva de derechos, enfatizando los derechos de las poblaciones vulnerables incluyendo los pueblos indígenas y afrodescendientes, mujeres, NNA y juventud. Durante el proceso de priorización conjunta se analizaron las barreras y privaciones desde la mirada de los Derechos Humanos e Igualdad de Género, desigualdad y exclusión, lo cual se refleja en la articulación de los resultados esperados a nivel de efecto.

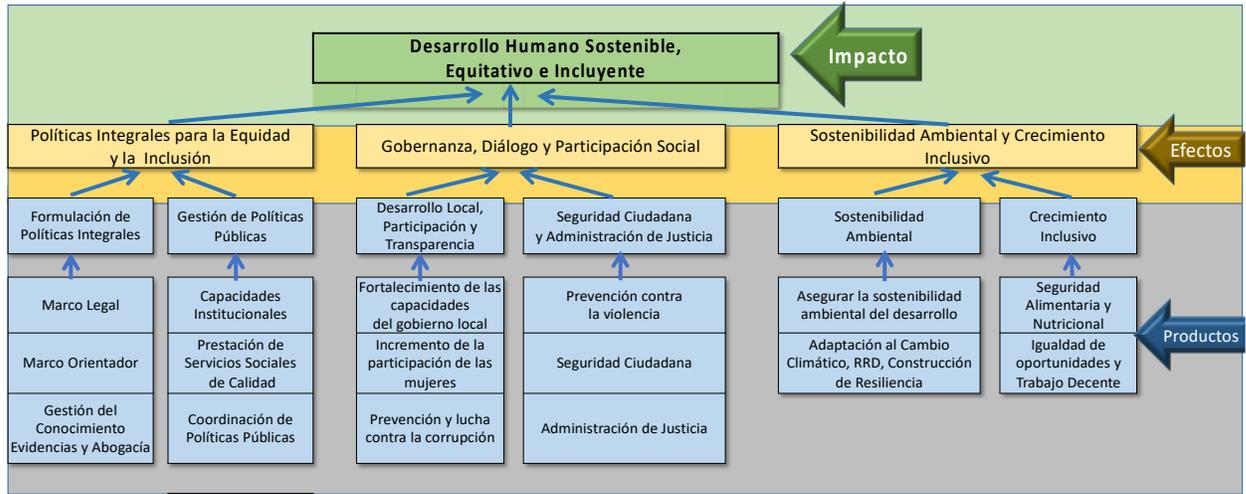
Con la llegada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se llevó a cabo el ejercicio de armonización y alineación del MANUD con los ODS y se logró mayor profundización del enfoque de Derechos Humanos a través de las acciones enfocadas en los pueblos indígenas y afrodescendientes, jóvenes y NNA y la diversidad cultural.

La Teoría de Cambio del MANUD reconstruida por la evaluación sugiere dos rutas principales de la lógica del MANUD: desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas, que tiene un mandato en Derechos Humanos que permea las acciones hacia los ODS, el MANUD actúa como un instrumento para construir las respuestas a problemas globales y para el funcionamiento UNCT. Por el otro lado, el MANUD pretende abordar las barreras e ineficiencias del estado y sentar bases para la acción del UNCT en respuesta a la demanda del Estado de asistencia para el logro de los ODS.

Las dos rutas emanan de las causas subyacentes de pobreza, desigualdad y fragilidad institucional y se convergen en las acciones de fortalecimiento de las políticas públicas integrales, capacidades institucionales y mecanismos de gobernanza, que pretenden impulsar los procesos participativos para alcanzar la equidad e inclusión, asegurar la participación y diálogo y armonizar el crecimiento inclusivo con la sostenibilidad ambiental y lograr el desarrollo humano sostenible, equitativo e incluyente. El mismo se logra mediante los cinco principios de programación de las Naciones Unidas adaptados al contexto de Panamá, tales

como: (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, así como los enfoques de Políticas Públicas y Generación de Alianzas con la Sociedad Civil y Público Privadas.

Ilustración 4. Lógica del MANUD



Fuente 5. Materiales del MANUD cortesía M. Cuellar

Las prioridades generales del SNU y del gobierno, tales como desigualdad, inclusión, institucionalidad, respuestas al cambio climático y fortalecimiento de la resiliencia se han mantenido en el transcurso del MANUD, indicando la pertinencia inicial del enfoque y de las acciones planteadas. Durante el presente ciclo también han surgido nuevas prioridades reflejándose en la creación de nuevos grupos de trabajo. Así, para atender al incremento en los últimos años de los flujos migratorios, se han creado el Grupo ÚNETE, el cual desarrolló un plan de contingencia para atención a flujos migratorios mixtos en la frontera y el Grupo Interagencial de Apoyo a Territorios Fronterizos para trabajar el eje frontera en su dimensión amplia, incorporando los enfoques de Derechos Humanos y del Desarrollo Humano Sostenible a través de un monitoreo de protección y atención humanitaria frente los flujos mixtos que entran a Panamá, e impulsar acciones de forma coordinada entre las agencias, en apoyo a los comunidades y autoridades locales del Darién y en coherencia con los ODS. Así mismo, con la llegada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el fin de lograr la incidencia en el proceso de formulación y concertación de la Visión Panamá 2030, se estableció el Grupo de Tarea (o trabajo) de ODS como una oportunidad de actuar de manera coordinada en apoyo al gobierno en la alineación con los ODS de los planes y políticas nacionales y el seguimiento del cumplimiento de los mismos.

Si bien las nuevas prioridades han sido abordadas a nivel de los Grupos de Resultados/temáticos y se han hecho ajustes en los indicadores de planes de trabajo, las mismas no están reflejados en el marco de resultados del MANUD y en los indicadores de efectos. Durante el retiro del 2018, se llevó a cabo la reflexión interna sobre los avances y desafíos de implementación y cambio de las prioridades y desafíos nacionales, donde se identificó la desigualdad como el principal reto del país recién clasificado como el país de la renta alta; sin embargo, debido a la ausencia de una Teoría de Cambio, no se hizo una revaloración de la

nueva causalidad y la revisión de los supuestos y riesgos emergentes para actualizar la lógica del MANUD, el marco de resultados y los indicadores. Según lo reportado, algunas líneas de trabajo surgieron fuera de la priorización inicial por la demanda de las autoridades y se desarrollaron dentro de las agendas de trabajo de las agencias y se reportaban en los Grupos de Trabajo sin haber sido debidamente reflejados en la lógica del MANUD, ej. acciones relacionadas con la política de seguridad ciudadana, migración y las acciones relacionadas a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (CRC por sus siglas en inglés) al Estado Panameño en el 2018.

La pertinencia del MANUD para el Gobierno, la sociedad civil y los beneficiarios es difícil de validar. Según la documentación revisada, durante el proceso de priorización se observó un mayor nivel de coincidencia entre las ventajas comparativas del SNU y las prioridades del Gobierno y menor coincidencia con las prioridades de la sociedad civil. Se reportó la participación activa de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil en la elaboración del MANUD y hay evidencias de trabajo estrecho con los diferentes organismos del gobierno y no gubernamentales. Sin embargo, debido a la limitada participación de los/as representantes del Gobierno y sociedad civil en las entrevistas y encuestas, no se pudo comprobar, en qué medida el MANUD ha sido pertinente para diferentes sectores del Gobierno y segmentos de la sociedad civil.

Según los hallazgos de la encuesta, aunque limitadas, de los 19 representantes del SNU que iniciaron la encuesta, 2 (10.5%) señalaron que no tenían conocimiento del MANUD, 7 (36%) lo conocían muy bien, 7 (36%) – moderadamente bien, y 3 (15.8) – poco. Si bien este resultado no puede ser considerado como representativo, la existencia de 2 oficiales del SNU que no conocen los objetivos y resultados planeados del MANUD tiene implicaciones importantes.

Entre los/as 5 representantes del Gobierno encuestados/as, 3 (60%) conocían el MANUD moderadamente bien y 2 (40%) poco bien. En cuanto a la Sociedad Civil, de los/as 5 personas que llenaron la encuesta, 2 personas (40%) conocían el MANUD moderadamente bien y 3 (60%) poco bien. De los 14 representantes del Gobierno entrevistados/as (por medio de grupos focales o cuestionarios escritos), solo dos tenían conocimiento del MANUD, de ellos, una era exfuncionaria del SNU<sup>22</sup>.

En cuanto a la pertinencia de los objetivos del MANUD para las prioridades nacionales, 8 (47.1%) de los 17 respondientes del SNU consideran los objetivos del MANUD muy pertinentes, 8 (47.1%) – moderadamente pertinentes y 1 (5.9%) – poco pertinentes. De los/as 5 encuestados/as del Gobierno, 3 (60%) consideraron los objetivos del MANUD moderadamente pertinentes y 2 (40%) poco pertinentes. En cuanto a la Sociedad Civil, 2 (40%) creen que los objetivos del MANUD son muy pertinentes, 1 (20%) moderadamente pertinentes y 2 (40%)– no lo sabían.

Tanto las entrevistas como las encuestas señalan el desconocimiento general del MANUD por la sociedad civil y poco conocimiento del trabajo del SNU en general, más allá de las experiencias puntuales de trabajo con las agencias individuales. Según uno de los/as entrevistados/as: “involucramiento del gobierno ha sido menos cero - fuera de la cancillería

<sup>22</sup> Debido al carácter anónimo de la encuesta, no se conoce si las mismas personas del Gobierno llenaron la encuesta y el cuestionario.

ni siquiera lo conocen”. En palabras de otra persona, “ha habido muchos logros individuales de las agencias, pero es difícil responder a la pregunta sobre los logros del Sistema”.

De los/las 5 representantes de la sociedad civil que participaron en las entrevistas, 3 tenían conocimiento muy superficial del mismo. De las 4 personas que llenaron la encuesta, 3 conocían el MANUD poco bien y 1 – moderadamente bien. En cuanto a la encuesta de las contrapartes gubernamentales, de las 5 respuestas obtenidas, 3 señalaron conocimiento moderadamente bueno del MANUD y 2 – poco conocimiento.

## 8.2. Eficacia

El análisis de la *documentación* según los indicadores de los Planes de Trabajo de los tres Grupos de Resultados indica que dentro de cada Área de Cooperación se han reportado avances y logros. Dichos resultados contribuyen conjuntamente a los resultados intermedios que corresponden a los 5 enfoques estratégicos: Marcos Legales y Orientadores, Gestión de Conocimiento, Gestión de Políticas y Fortalecimiento de Capacidades. La siguiente tabla consolida los principales logros interagenciales con mayor impacto reportados en los informes anuales entre el 2016-2018 por cada Grupo de Resultados:

Tabla 3. Logros Interagenciales con Mayor Impacto

<b>Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión.</b>	<b>Gobernanza, Diálogo y Participación Social.</b>	<b>Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del marco normativo para la prevención del VIH y de enfermedades de transmisión sexual y aprobación de las reformas a la ley del VIH-SIDA. (ONUSIDA, OPS/OMS).</li> <li>• Plan de Reducción de la Mortalidad Materna y Mapas de áreas de incidencia (provisión de servicios y multiplicadoras comunitarias). (OPS/OMS, UNFPA).</li> <li>• Ampliación de 4 a 15 Regiones de Salud del programa de Servicios de Salud Amigables para los Adolescentes. (UNFPA, OPS/OMS).</li> <li>• Elaboración del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) incluyendo el IMP de niñez y adolescencia. (UNICEF, PNUD).</li> <li>• Plan Integral para el Desarrollo de los pueblos Indígenas. (FAO, PNUD).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma Regional para Migrantes y Refugiados. (OIM, ACNUR, UNICEF).</li> <li>• Grupo Interagencial de Apoyo a Territorios Fronterizos (OIM, ACNUR, PNUD).</li> <li>• Grupo Interagencial de Coordinación de Respuesta a venezolanos (OIM, ACNUR).</li> <li>• Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. (PNUD, FAO).</li> <li>• Protocolo para la atención y protección de los NNA migrantes. (UNICEF, OIM) (por aprobar).</li> <li>• Elaboración participativa de la Estrategia Nacional de Seguridad (PNUD, UNODC)</li> <li>• Implementación del Sistema Penal Acusatorio. (UNODC/PNUD).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionamiento de Panamá en el cumplimiento de acuerdos internacionales sobre medio ambiente y cambio climático, (Acuerdo de París, INDC, Diálogos de Energía y Agua). PNUD, ONU Medio Ambiente, CMNUCC</li> <li>• Acciones de mitigación de gases efecto invernadero, en el sector de refrigeración y aires condicionados;</li> <li>• Estrategia Nacional REDD+ Panamá concluida y capacitaciones sobre el registro nacional de emisiones de GEI realizadas. (PNUD, ONU</li> </ul>

<b>Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión.</b>	<b>Gobernanza, Diálogo y Participación Social.</b>	<b>Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Consejo Permanente Multisectorial para la implementación del Compromiso Nacional para la Educación (COPEME). PNUD</li> <li>• Elaboración e implementación del Libro Blanco de Salud y reorganización de servicios de salud y coordinación entre MINSAs y CSS en el marco de la Comisión de Alto Nivel. (PNUD y UNFPA).</li> <li>• Reducción de la incidencia del tabaco en la salud. (OPS/OMS con UNFPA).</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimización de procedimientos y procesos de la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) y la elaboración de Plan Maestro para Centros Penitenciarios con un enfoque en el pleno respeto a los derechos Humanos. (PNUD, UNODC, UNOPS).</li> <li>• Combate a la violencia basada en género a través de la Iniciativa de servicios esenciales.</li> <li>• Lanzamiento de la estrategia multisectorial para la prevención de violencia contra los NNA (UNICEF, PNUD, ONUMIJERES, UNFPA)</li> <li>• Implementación de la Ley 82 (PNUD, ONUMIJERES, UNFPA y UNICEF) CONVIMU Y CONIREVINA.</li> <li>• Mecanismo de coordinación de plataformas de CONVIMU, CONIPREVINA.</li> </ul>	<p>Medio Ambiente y CMNUCC).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático en el Sector Agropecuario. (FAO, PNUD, CMNUCC, ONU Medio Ambiente).</li> <li>• Protocolo de Biodiversidad. (PNUD FAO).</li> <li>• Primera Evaluación Interagencial del Estado de la Reducción del Riesgo de Desastres en Panamá.</li> <li>• Avances hacia el desarrollo del indicador de Hambre (FAO, OIT, PMA)</li> <li>• Propuesta del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-2020 y apoyo en la elaboración del ante proyecto de la Ley de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberana Alimentaria y Nutricional. (FAO, OPS/OMS y PMA)</li> </ul>

Fuente 6. Materiales del MANUD cortesía M. Cuellar

Según el análisis cruzado de la documentación con las entrevistas, el principal logro del SNU con la mayor incidencia y potencial impacto, *reportado tanto por el SNU, como por Gobierno y Sociedad Civil*, es el posicionamiento de los ODS en la agenda del Estado y el acompañamiento brindado al Gobierno de Panamá para su logro en colaboración con el Gabinete Social y la Concertación Nacional para el Desarrollo.

El SNU es valorado por haber influido la elaboración de políticas públicas en contribución a los ODS en el marco del Plan Estratégico Nacional PEN con visión del Estado Panamá 2030 y la alineación del Plan de Gobierno con los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la Plataforma de ODS desarrollada en base del Proyecto Regional del PNUD - SIGOB; implementación de la Evaluación Integrada Rápida (RIA) para la revisión de los planes

nacionales y estrategias de desarrollo; lanzamiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IDM) para el seguimiento a las metas de los ODS; apoyo al primer Informe Nacional Voluntario de los ODS que se presentó en el Foro Político de Alto Nivel de junio 2017 y el establecimiento del Observatorio de Seguimiento de los ODS en la Universidad de Panamá;

Siguiendo los ODS, el mayor nivel de incidencia y valoración positiva se reporta en el fortalecimiento de mecanismos y capacidades del Estado para la aplicación de políticas públicas y la toma de decisiones; posicionamiento del tema de la migración tanto en la agenda de las Naciones Unidas como del Gobierno y aumento del reconocimiento la situación con los flujos migratorios mixtos que ingresan por la frontera con Colombia, a pesar de la sensibilidad y la división política sobre el tema; posicionamiento del tema ambiental y violencia en general y violencias contra las mujer y niños, adolescentes y jóvenes en particular, en las agendas nacionales y locales; el trabajo en el ámbito de Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres, en particular, combate a la violencia basada en género a través de la Iniciativa de Servicios Esenciales e implementación de la Ley 82; promulgación de las leyes, planes y políticas con enfoque de derechos humanos y género, inclusión e igualdad, entre ellos, incidencia para las políticas y programas de mejora de la calidad de servicios esenciales, Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos indígenas y trabajo para la pequeña y media agricultura; implementación del Sistema Penal Acusatorio; instalación del Comité Nacional Intersectorial para la Prevención de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (CONIPREVINA).

Otros resultados reportados y validados por las contrapartes incluyen el desarrollo de las estrategias nacionales de Biodiversidad, REDD+ y de incentivos forestales, asistencia legal para la ley de protección de arrecifes, y desarrollo de elementos para una política nacional de cambio climático, actualización de línea base de generación de gases de invernadero, las acciones nacionales de mitigación apropiadas (NAMAs), programas de pequeñas donaciones; el primer estudio de riesgo en Panamá; reorganización de servicios de salud y mecanismos de coordinación de los servicios entre el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social y elaboración del Libro Blanco de Salud; creación del marco normativo para la prevención del VIH, entre otros. En general, la opinión que prevalece es sobre el rol preponderante del SNU como implementador, facilitador de conocimientos y de la asesoría técnica.

Los resultados de las encuestas muestran que solo 1 persona (5.9%) de los 17 respondientes del SNU que contestaron la pregunta considera que los resultados del MANUD se han logrado muy bien; 12 personas (70.6%) responden medianamente bien; 3 (17.6%) – poco bien; y 1 (5.9%) no lo sabe. 3 personas (60%) de los/as 5 respondientes del Gobierno consideran que los resultados del MANUD se han logrado medianamente bien; y 2 (40%) – poco bien. De los/as 5 representantes de la Sociedad Civil, 2 personas (40%) piensan que los resultados del MANUD se han logrado moderadamente bien, 1 (20%) poco bien y 2 (40%) – no lo saben.

El 23.5% (4 personas) de los/as 17 respondientes del SNU consideran que el MANUD ha contribuido a los Objetivos del Desarrollo Sostenible muy bien; 47.1% (8 personas) – medianamente bien; 17.6% (3) - poco bien y 11.8% (2) – nada bien. 60% (3 personas) de los/as 5 respondientes del Gobierno consideran que el MANUD ha contribuido al logro de los ODS medianamente bien; 20% (1) poco bien y 20% (1) – nada bien. De los/as 5 respondientes de la Sociedad Civil, 60% (3 personas) valoran la contribución del MANUD a los ODS medianamente bien, 20% (1) – poco bien; y 20% (1) – no lo sabe.

A pesar de los resultados positivos de trabajo interagencial reportados en la documentación revisada, el análisis de los planes, informes y las respuestas obtenidas a través de las entrevistas/encuestas indica que el MANUD no está visto como el marco principal de referencia tanto para el trabajo entre las agencias, como con el Gobierno y la sociedad civil. Muchos/as entrevistados/as señalan que el MANUD no está utilizado como la principal referencia para planificación programática y seguimiento y solo se utiliza para reportar los avances de las agencias anualmente. En las palabras de un entrevistado, “¿cuántas veces sacas el UNDAF para planificación? Nunca”.

Las entrevistas apuntan a la débil armonización programática del trabajo de las agencias con el MANUD. La mayoría de los/as entrevistados/as coincide que, aunque el proceso de elaboración del MANUD ha sido relativamente más articulado que los procesos anteriores en cuanto a reflejar las prioridades nacionales y ventajas comparativas de las agencias, el MANUD no está considerado como la herramienta de programación integral que define las líneas de acción conjunta de las agencias del SNU y del Gobierno. Según las respuestas obtenidas del SNU, aunque la elaboración del MANUD formalmente precedía la elaboración de los programas de país de las agencias pertinentes, algunas agencias habían llegado al proceso de MANUD con las líneas principales de acción pre-definidas; otras, especialmente las regionales, se incorporaron a través de las acciones puntuales, mientras que desarrollaban las acciones separadas con el Gobierno y la Sociedad Civil fuera del marco del MANUD.

Por el otro lado, se evidenció poca sintonía del MANUD con el Gobierno. Salvo al ejercicio de priorización con la participación de las contrapartes gubernamentales, y las experiencias puntuales de los grupos de tarea/interagenciales de género, fronterizo y de ODS, no se evidenció una coordinación estrecha y sistemática con el Gobierno en el formato de los Grupos de Resultados. Si bien los Grupos de Resultados se han establecido como los mecanismos de coordinación interna y no para la coordinación con el Gobierno, tampoco se obtuvieron evidencias de otros mecanismos de coordinación *interagencial conjunta* con el Gobierno. La cooperación entre el Gobierno y el SNU no se rige por el MANUD, sino a nivel agencial por medio de programas de país, proyectos y/o acuerdos bilaterales. La rendición de cuentas se lleva a cabo con las reuniones anuales con el Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco del Comité Directivo y no involucraba las entidades gubernamentales sectoriales.

Si bien los/as representantes del gobierno reconocieron los aportes del SNU como muy puntuales, efectivos e informados tanto a nivel de la gerencia como técnico; en general, el MANUD se considera como un ejercicio interno del SNU que no está en sintonía con las necesidades emergentes y no aporta al trabajo integral con el Estado. De las 5 personas del Gobierno encuestadas, 2 han participado en las reuniones de los Grupos de Resultados del MANUD; en cuanto a la Sociedad Civil, de los 5 encuestados, 2 no han participado en los Grupos de Trabajo y 3 no los conocían.

A pesar de los avances relativamente satisfactorios y los logros de mayor impacto, se destacan varios temas donde no se ha logrado incidencia o no se ha abordado la temática debido a una serie de retos exógenos y endógenos. Uno de los temas con menor incidencia debido a la sensibilidad política y resistencia de los grupos de interés era la educación integral sexual, donde observó insuficiente posicionamiento y acción conjunta de las agencias para negociar con las contrapartes la inclusión de la educación sexual en los currículos escolares. Así mismo, a pesar de los logros, se reporta poca coordinación y acompañamiento interagencial del

diálogo de salud, de la implementación del Libro Blanco de Salud y el fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel (CAN). En general, debido a las deficiencias de la muestra, no se pudo comprobar el nivel de cambio en las vidas de los/as beneficiarios atribuible al MANUD/SNU.

Entre las debilidades y retos exógenos que dificultan el trabajo conjunto con el gobierno, reportados tanto por el SNU, como por las contrapartes, se destacan: la débil institucionalidad y la carencia del enfoque de derechos humanos, y la fragmentación política dentro del país; la falta de la visión del Estado, temporalidad de la planificación del Gobierno y el consecuente impacto en la continuidad y la sostenibilidad de los resultados; escasez de fondos para la sociedad civil y las consecuentes carencias de capacidades; la ausencia de espacios de participación para la sociedad civil fuera de los programas o acciones impulsadas por la cooperación internacional; el pensamiento asistencialista del gobierno en relación con las Naciones Unidas debido a la poca comunicación y conocimiento del trabajo del SNU y pocos espacios de interacción.

En cuanto a las debilidades y retos endógenos la gran mayoría del SNU y algunas contrapartes mencionan fragmentación temática y falta de una visión conjunta y un frente unido; sensibilidades y división política sobre los temas que SNU evita abordar por el miedo de politización; territorialidad institucional tanto dentro el gobierno como dentro del SNU y las ambiciones de las agencias por mayor protagonismo; persiste la duplicación de actividades por falta de claridad de mandatos y roles de entidades en el MANUD; mandatos complementarios y superpuestos de algunas agencias; presencia de las agencias regionales con la relación directa con el gobierno lo cual dificulta programación y *reporting*; falta de un presupuesto conjunto para una programación conjunta y trabajo interagencial; insuficiente intercambio de información y trabajo en silos tanto de las agencias, como de los Grupos de Resultados; falta de apropiación y seguimiento del rol de entidad coordinadora de los Grupos de Resultados; poca coordinación y poca visibilidad ante contrapartes.

La evaluación no encontró las evidencias de una visión y/o estrategia integral de Cooperación Sur-Sur. Las instancias de Cooperación Sur-Sur son limitadas a las experiencias específicas de las agencias y son puntuales. La modalidad de Cooperación Sur-Sur no está integrada con el eje de Gestión de Conocimiento y abordada como una herramienta transformadora para el desarrollo sostenible en las acciones de los Grupos de Trabajo/temáticos. Tampoco hay evidencia de un abordaje integral de Gestión de Conocimiento; si bien hay un eje específico de Gestión de Conocimiento, las acciones desarrolladas son puntuales en el sentido que se desarrollan por las agencias responsables. A pesar de la suma pertinencia y calidad de los productos de conocimiento elaborados, están principalmente promulgados como productos de las agencias responsables y no del SNU.

#### 8.4. Eficiencia

La eficiencia se analizó principalmente mediante la revisión de la documentación proporcionada por la Oficina del Coordinador Residente y el Consultor de MANUD y cruzada con las respuestas de las entrevistas/y encuestas. La mayoría de los/as entrevistados/as opinó sobre los mecanismos de comunicación y coordinación, sin embargo, se aportaron insumos muy limitados sobre la eficiencia financiera.

## 8.4.1. Arreglos de Gestión Financiera y Ejecución

El total de los recursos financieros aprobados en el MANUD para el período es B/.118,227,055 cuya distribución fue la siguiente:

1. Para el Área de Cooperación 1 de Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión se tiene un monto de B/.67,122,278, representando el mayor monto.
2. Para el Área de Cooperación 2 de Gobernanza, Diálogo y Participación Social la suma total de B/.39,395,000, y
3. Para el Área de Cooperación 3 de Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Inclusivo el monto asciende a B/.11,709,777.

De esa estimación, al momento de firmar el MANUD se habían estimado B/. 24,937,733 de los recursos propios de las agencias del SNU y B/.93,289,322 eran por movilizar. Según la información obtenida de los informes del OCR, al finalizar el año 2018, la distribución de fondos movilizados según las estrategias del MANUD ha sido la siguiente:

Tabla 4. Asignación de Recursos

Estrategias	2016		2017		2018	
	Resultados	Monto	Resultados	Monto	Resultados	Monto
Marco Legal (ML)	9	147.0	8	127.2	10	195.0
Marco Orientador (MO)	25	1,066.3	27	1,939.8	18	711.5
Gestión de Conocimientos (GC)	14	505.5	17	699.7	23	1,287.1
Fortalecimiento de Capacidades (FC)	26	3,262.6	46	6,660.9	66	16,901.1
Gestión de Políticas (GP)	46	10,346.8	47	12,716.7	59	2,985.4
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>15,382.2</b>	<b>145</b>	<b>22,144.3</b>	<b>176</b>	<b>22,080.1</b>

Fuente 7. Materiales del MANUD cortesía M. Cuellar

La lógica de distribución de fondos por las estrategias es interna y se estableció para facilitar el seguimiento a la implementación y *reporting*, ya que el MANUD no cuenta con un marco integral de seguimiento presupuestario.

En cuanto a los avances de la implementación, el porcentaje promedio del avance anual ha sido el siguiente: 42% resultados cumplidos; 48% de resultados en proceso de implementación y 10% de resultados no iniciados<sup>23</sup>. La siguiente tabla muestra el estado de avance anual de los resultados:

Tabla 5. Avance Anual de Implementación

	2016	2017	2108
--	------	------	------

<sup>23</sup> Cabe destacar, que el total del número de resultados y el monto correspondiente no son excluyentes de un año a otro, es decir, no son sumas adicionales en su totalidad de 2016-2018, sino que algunos resultados se traspasan al año siguiente.

Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

Informe de Evaluación

ESTADO DE AVANCE	Resultados			Resultados			Resultados		
	Número	%	Monto	Número	%	Monto	Número	%	Monto
No Iniciado (NI)	15	13	598.0	10	7	306.0	17	10	1,262.0
En Proceso (EP)	58	48	10,103.4	75	52	17,977.9	76	43	4,702.1
Terminado (TE)	47	39	4,635.8	60	41	3,860.4	83	47	14,577.1
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>15,337.2</b>	<b>145</b>	<b>100</b>	<b>22,144.3</b>	<b>176</b>	<b>100</b>	<b>22,080.1</b>

Fuente 8. Fuente 7. Materiales del MANUD cortesía M. Cuellar

La evaluación no dispone de los datos actualizados de asignaciones financieras para el año 2019, ya que los mismos se consolidan al finalizar el año calendario después de que las agencias reportan sus avances de implementación. Dado que actualmente no existe un mecanismo consolidado de implementación y seguimiento del MANUD, no existen las proyecciones de ejecución para el año 2019 y 2020. La tasa de ejecución del MANUD depende de los avances de implementación de las agencias y el reconocimiento de los compromisos anteriores por el gobierno actual; sin embargo, según las indicaciones obtenidas durante la evaluación, no se prevén demoras en la implementación completa de los resultados planeados.

Adicionalmente a los montos movilizados para el MANUD, el SNU, por medio de trabajo interagencial logró obtener US\$ 7,431,723.00 de parte del Fondo Mundial para el periodo 2016-2018 bajo el proyecto “Ampliando y Fortaleciendo la Respuesta en Prevención del VIH y TB”. Por el otro lado, en 2017, la propuesta interagencial presentada para el financiamiento al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTHSF por sus siglas en inglés) no fue financiada. Otras instancias de movilización conjunta de fondos para actividades interagenciales incluye la elaboración e impresión de algunas publicaciones interagenciales para eventos conmemorativos y de relaciones públicas, el proceso de formulación del SWAP Scorecard y movilización de fondos para financiar el estudio del Perfil de País según igualdad de género.

La comparación de los montos movilizados vs. montos programados en el Marco de Resultados del MANUD sugiere una brecha significativa de financiamiento. Sin embargo, la misma no puede ser comprobada ya que, por un lado, no hay un presupuesto conjunto interagencial para la implementación del MANUD o para la movilización conjunta de recursos; los resultados del MANUD se financian de las asignaciones de las agencias por medio de los programas de país, programas y proyectos y acuerdos directos de co-financiamiento. El MANUD no se utiliza como el marco para movilización de recursos con el Gobierno y con los organismos financieros, sino que se establecen los acuerdos de financiamiento directamente con las agencias. Los fondos movilizados por algunas agencias no están formalmente alineados con el MANUD, sin embargo, se enmarcan por los indicadores del MANUD, tal como es el caso de los fondos movilizados por FIDA para el desarrollo auto-definido de los pueblos indígenas, apoyo a juventud rural entre otros, que apuntan a un indicador específico del Área de Resultados 1.

La ausencia de mecanismos integrados de seguimiento financiero de la implementación del MANUD no permite rastrear las asignaciones y la tasa de ejecución; la información sobre la implementación de los resultados y la ejecución de fondos es principalmente auto-reportada

por las agencias en el marco de los Grupos de Resultados al finalizar cada año y se consolida por el consultor externo. Tampoco hay estimación de los recursos no-reportados ya que los informes anuales no captan el costo de la asistencia técnica, costo del personal y demás gastos asociados con los resultados específicos.

Según los resultados de la encuesta del SNU<sup>24</sup>, la gestión financiera para la implementación del MANUD se considera muy adecuada por 1 persona (5.9%) de los/as 17 encuestados/as; moderadamente adecuada – por 5 (29.4%) y poco adecuada por 5 (29.4%); nada adecuada por 1 persona (5.9%) e irrelevante frente a la realidad del país por 1 persona (5.9%). 4 personas (23.5%) no saben si la gestión financiera ha sido adecuada.

#### 8.4.2. Arreglos de Gestión y Coordinación

Dentro del SNU, el MANUD se considera poco integral y difícil de manejar. El MANUD está considerado como “la suma de muchas partes”, una compilación de las actividades de las agencias o, en palabras de una persona, un rompecabezas, donde cada agencia intenta colocar sus propias piezas.

Los mecanismos de planificación, implementación y coordinación interna se consideran complejos y poco eficientes. Si bien la mayoría de los entrevistados afirman que los Grupos de Resultados pueden ser un mecanismo eficaz para el trabajo interagencial y ayudaron a lograr mayor alineación con los resultados del MANUD, en el contexto actual no cumplen con el propósito de planificación estratégica e implementación conjunta. Según la mayoría de los/as entrevistados del SNU, los Grupos de Resultados funcionan mayormente para reportar actividades, ajustar los resultados y los indicadores, se enfocan a nivel de productos y actividades y no se orientan por los efectos. La planificación no es sistémica y se retrasa periódicamente; así, el plan de trabajo para el 2019 se desarrolló en el julio 2019 lo cual indica la poca utilidad de esos planes para la planificación e implementación del MANUD y favorece que cada integrante del grupo reporte actividades y productos de sus propios planes de trabajo.

Se reconoce el esfuerzo de organizar y ordenar el MANUD, de racionalizar y agilizar los procesos mediante la creación de los Grupos de Resultados. Sin embargo, pocos entrevistados consideran los Grupos de Resultados como un formato eficiente y amigable de trabajo. Se menciona la reducción del número de múltiples grupos de trabajo y temáticos como una práctica positiva.

Pese a las deficiencias reportadas, se reporta un cierto nivel de sinergias entre los Grupos de Resultados, especialmente los GR 1 y 2, que reportan instancias de reflexión y consulta interagencial que han tenido resultados positivos; sin embargo, la opinión general es que, en el actual formato, los Grupos de Resultados han sido moderadamente efectivos. Dicha percepción está reflejada en la encuesta, según la cual, solo 2 personas (11.8%) de las 17 que contestaron la pregunta consideran que el trabajo de los Grupos de Resultados ha sido muy adecuado; 9 (52%) lo califican como moderadamente adecuado; 4 (23.5%) poco adecuado; 1 (5.9%) - irrelevante/ineficiente; y, 1 (5.9%) - no lo sabe/no aplica<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> La pregunta no se incluyó en las encuestas del Gobierno y Sociedad Civil.

<sup>25</sup> La pregunta no se incluyó en las encuestas del Gobierno y Sociedad Civil.

Informe de Evaluación

El mayor nivel de sinergia interagencial se observa en el Grupo de Resultados 2, en el Grupo Interagencial de Género, el Grupo Interagencial de Comunicaciones, el Equipo de Gestión y Operaciones, y, últimamente el Grupo Interagencial de Apoyo a Territorios Fronterizos; pese a los logros alcanzados en el ámbito de los ODS, la sinergia dentro del grupo de tarea de los ODS no ha sido mencionada entre las exitosas. La evaluación no tuvo una entrevista separada como el Grupo de Tarea de los ODS, ya que muchos/as de los/as integrantes del grupo han sido entrevistados/as individualmente o en otros grupos. La evidencia obtenida no permite valorar, en qué medida la creación del grupo de ODS y el trabajo desarrollado interagencialmente ha contribuido a los logros reportados en el tema de ODS.

Según las respuestas analizadas, si bien a nivel técnico se logra cierto grado de coordinación y compromiso, salvo a algunas excepciones, no se ha logrado la función de catalizador de los/as líderes de las agencias en el trabajo de los Grupos de Resultados. También se reporta poca sintonía entre los Grupos de Trabajo y el Equipo de País. Esa tendencia se atribuye al carácter formal y no vinculante del MANUD, el cual, aun en el caso de las agencias con vinculación obligatoria (PNUD, UNFPA y UNICEF), solo se usa para alinear los efectos de sus documentos de país y no está utilizado para la programación sustantiva. Según algunas respuestas, la coordinación ha sido históricamente enfocada en procesos y actividades y no en resultados por falta de una visión programática conjunta. Las instancias de coordinación interagenciales son puntuales y mayormente desarrolladas fuera del UNCT/MANUD. Según lo reportado, hay temas, como el de indígenas, donde no se logra una acción conjunta ya que algunas agencias involucradas en la temática, no vienen a las reuniones del UNCT, y no reportan en el MANUD. La evaluación no pudo comprobar a cuáles agencias se refería el comentario específico, sin embargo, durante las entrevistas se registraron comentarios similares sobre las agencias regionales y nacionales trabajando directamente con el Gobierno fuera del marco del MANUD/UNCT.

Los hallazgos también indican que existe cierta desvinculación entre el MANUD y el Equipo de País. Según las respuestas, mientras que las reuniones del UNCT pretenden ser espacios de deliberación y de gestión conjunta del MANUD, en realidad sirven principalmente para el intercambio de información sobre los avances de las agencias y abordar los temas operativos. Hay poco interés entre las agencias de comprometerse con el MANUD e involucrarse en la programación conjunta por la necesidad de implementar sus propios mandatos definidos globalmente y por el “recelo de ceder protagonismo” frente al gobierno e invisibilizar sus logros. Según uno de los comentarios a la encuesta, el MANUD “tiene escasa/nula capacidad de capturar los aportes reales que algunas agencias realmente han obtenido implementando sus mandatos específicos” y, por ende, no está apropiado como la herramienta de programación y visión integral que pretende ser.

Dicha deficiencia se atribuye mayormente a las limitaciones previas a la reforma; la falta de una visión compartida del SNU; pocos incentivos de trabajo conjunto; la falta de liderazgo de las agencias líderes de los Grupos de Resultados para articular las acciones interagenciales; y la irrelevancia del MANUD para la programación holística conjunta en su formato actual. La percepción prevalente sobre la falta de las sinergias entre las agencias es, que cada agencia prioriza la implementación de su propio mandato y ve el MANUD “como algo lejano” y menos relevante. En las palabras de una persona: “El MANUD agrupa productos de agencia, sin hacer un ejercicio colectivo”.

Informe de Evaluación

A pesar de las limitaciones, se reconocen las mejoras de los últimos años en la coordinación interagencial debido a los cambios de la función del Coordinador Residente y la separación de la misma del PNUD. Según varias respuestas, se han dado esfuerzos notables desde la Oficina del Coordinador Residente para promover el trabajo interagencial y fomentar el posicionamiento unido del SNU frente al gobierno, mejorar el intercambio de información entre las agencias y acompañarlas en sus interlocuciones con el gobierno a alto nivel. Después de muchos años de relativa ausencia del MANUD en las agendas del UNCT, se logró colocar el MANUD como un ítem en las agendas de las reuniones del UNCT: Así, se decidió tener presentaciones informativas sobre MANUD al comienzo, medio y fin de año e impulsar a los/as líderes de Grupos de Resultados rendir cuentas mensualmente sobre los avances de sus respectivas áreas.

Existe una opinión prevalente, que el nuevo modelo de Coordinador Residente impulsado por la reforma será más propicio para fortalecer las sinergias interagenciales y mejorar la programación conjunta; al mismo tiempo, existe mucha incertidumbre sobre los roles y funciones de las agencias en el nuevo modelo de coordinación interagencial y la posible “desaparición y disolución” de los mandatos únicos y ventajas comparativas de las agencias.

Los resultados de la encuesta del SNU indican que los arreglos de la coordinación interagencial están considerados como muy adecuados por 3 (17.6%) de las 17 personas encuestadas; moderadamente adecuadas por 6 (35.3%); poco adecuadas por 5 (29.4%); nada adecuadas por 2 (11.8%). 1 persona (5.9%) no lo sabe. En cuanto a los/as encuestados/as del Gobierno, 3 (60%) de los/as 5 respondientes consideraron que la coordinación con el SNU ha sido muy adecuada y 2 (40%) como poco adecuada. Entre los/as encuestados de la Sociedad Civil, 2 de los 5 respondientes (40%) valoran la coordinación con el SNU como muy adecuada, 1 (20%) – moderadamente adecuada y 2 (40%) no lo sabe.

Si bien el número limitado de las respuestas del Gobierno y la Sociedad Civil y el desconocimiento general del MANUD no permite una comparación y generalización adecuada, vale la pena mencionar algunas percepciones de este grupo sobre la disminución de la fuerza del sistema del Coordinador Residente en los últimos años. Según las respuestas, la fuerza del Coordinador Residente era el respaldo institucional del PNUD y con la separación de funciones la OCR, ha quedado “suelta”. Cabe mencionar que en ese grupo de respondientes no se conocía la reforma en marcha, los recursos humanos y financieros que se asignarán a la OCR y el nuevo rol del Coordinador Residente.

#### 8.4.3. Arreglos de Comunicación

En cuanto a los arreglos de comunicación interagencial, el UNCT cuenta con una Estrategia de Comunicación del Sistema de las Naciones Unidas que establece dos pilares de acción: la comunicación interna y externa. En comunicación interna está enfocada en fortalecer el conocimiento de todos los comunicadores que trabajan en el SNU en Panamá sobre el trabajo que realizan las agencias en el país, para ampliar su conocimiento y a su vez puedan ser multiplicadores a lo interno de sus agencias. La comunicación interna tiene como objetivos Comunicarse como Uno (Communicating as One) mediante la (i) divulgación de la agenda de ODS y campañas de divulgación de la ONU; (ii) ampliación del conocimiento sobre el trabajo de la ONU y de las agencias; (iii) acompañamiento y fortalecimiento de los canales de comunicación interagencial.

La comunicación externa está enfocada en los siguientes objetivos: (i) Posicionar a la ONU en Panamá visibilizando su trabajo y logros en el marco de su Marco de Cooperación 2016-2020 alineando la comunicación a los ODS y las prioridades de las Agenda del Secretario General. (ii) Sensibilizar a la población sobre la importancia de los ODS y su impacto para garantizar una vida digna y poner fin a la pobreza. (iii) Generar y fortalecer las alianzas para divulgar las prioridades del MANUD mediante el trabajo que realizan las agencias, fondos y programas en el país. (iv) Monitorear y dar seguimiento del impacto de las comunicaciones que realiza el Sistema de las Naciones Unidas en Panamá

El Grupo de Comunicación de las Naciones Unidas en Panamá (UNCG por sus siglas en inglés) está encargado de la implementación de la estrategia y se rige por el Modelo Básico Operativo adoptado por el grupo de Comunicación de las Naciones Unidas en 2006. El UNCG está coordinado por el Centro de Información de Naciones Unidas en Panamá (CINU Panamá) en representación del Coordinador Residente de la ONU en Panamá y está compuesto por los/as oficiales/especialistas en comunicación de las agencias, fondos y programas con presencia en Panamá y el CINU. El UNCG se reúne bimensualmente y se coordina/convoca por el correo electrónico.

El UNCG cuenta con los Términos de Referencia que se actualizan anualmente con el plan de comunicación, aprobado en el 2018 y actualizado en el 2019. El plan no cuenta con indicadores de progreso y presupuesto. Cada agencia se encarga de la difusión y comunicación de la información pertinente a su trabajo, mientras que el UNCG coordina acciones puntuales relacionados principalmente con eventos del UNCT, lanzamientos y celebraciones conjuntas. El UNCG no tiene gestión de conocimiento dentro de su mandato; cada agencia disemina los productos de conocimiento por su propia cuenta. El UNCG comparte avances e informes sobre todos los proyectos y las actividades desarrolladas por el Grupo en Google Drive; el acceso a la información es abierto a todo el UNCT.

Las actividades del UNCG dependen de la disponibilidad de fondos en las agencias ya que el plan no está presupuestado. La falta de presupuesto dificulta generar y divulgar contenidos de calidad y limita la contratación de expertos de diseño gráfico, producción y personal adicional para desarrollar mayor cantidad de productos y acciones de calidad. A pesar de las dificultades, desde el 2017, se han preparado contenidos y organizados eventos de manera interagencial, incluyendo las campañas para el 70 aniversario de la DUDH, campañas para los aniversarios de la ONU, entre ellos.

Algunas agencias cuentan con sus propios diseñadores y manejan acuerdos de largo plazo; sin embargo, el apoyo operativo al UNCG se lleva desde la sede donde se preparan contenidos de diseño para campañas mundiales que requieren ser ajustadas a los contextos nacionales. La sede todavía no cuenta con suficientes expertos que manejan español, lo cual, en la ausencia de diseñadores locales complica el trabajo.

Pese al mandato de la comunicación interna, las acciones del UNCG están mayormente enfocados en la comunicación externa, donde, a pesar de las limitaciones, el UNCG ha sido muy activo y ha desarrollado una serie de acciones exitosas, tales como la campaña UNETE, campaña “Somos lo Mismo” de ACNUR y OIM. La campana “Defiende los Derechos Humanos” (#standup4humanrights) desarrollada junto con ACNUDH, fue divulgada digitalmente por diversas agencias en sus redes y abarcó una exhibición en el Aeropuerto Internacional de

Tocumen entre febrero - diciembre 2018. La exhibición fue expuesta a 1.3 millones de pasajeros mensualmente y fue reconocida por el Secretario General como una buena práctica.

Otra acción de visibilización del SNU y ODS han sido las tres Ferias de Libro en Panamá de las cuales, las últimas dos han sido dedicadas a las ODS y temas pertinentes al desarrollo del país. Así, en la feria del 2019 se organizaron conversatorios sobre noviazgo sin violencia y presentación de la encuesta de Salud Sexual (UNFPA, Empoderamiento económico de las mujeres (UNDP Panamá y ONU Mujeres), Pacto de Refugiados (ACNUR); se desarrollaron actividades interactivas sobre refugiados - exposición Refugiarte, estrenos de película; lanzamiento del Día humanitario, Hambre Cero, Violentómetro y ODS, entre otros. Otras actividades de comunicación abarcan celebraciones del Día de las Naciones Unidas, artículos de opinión en la prensa y redes sociales, exposiciones en el Metro de Panamá, trabajo con jóvenes estudiantes, etc.

Si bien se han reportado logros y las acciones desarrolladas, se reconocen el alcance y el impacto limitado del Grupo de Comunicación. La ausencia de un presupuesto conjunto no permite planificar y desarrollar las actividades más sistémicas y vinculadas al MANUD para articular los mensajes bajo una visión conjunta. La acción del UNCG no está basada en el MANUD, que no se percibe como una herramienta estratégica, sino que reactiva, donde las acciones conjuntas se desarrollan en base a los acuerdos entre las agencias y la tarea del UNCG se reduce a su coordinación. Salvo el GIG, con el cual el UNCG ha desarrollado trabajo estrecho, el UNCG no trabaja con los Grupos de Resultados para construir los mensajes conjuntos y la agenda de comunicación integrada con el MANUD. Si bien en el último Retiro del UNCT se reconoció la necesidad de trabajo conjunto con los Grupos de Resultados y temáticos, no ha habido avances en este sentido debido, principalmente al formato existente y deficiencias de programación y coordinación interagencial en el marco del MANUD. Esa desvinculación se observa incluso internamente en algunas agencias, donde hay poca comunicación e intercambio entre distintos grupos, lo cual resulta en mensajes puntuales y fragmentados. La articulación de los mensajes a ser comunicados no es una responsabilidad compartida entre el UNCG y el personal técnico, lo cual no permite aprovechar los medios de comunicación de manera estratégica.

De las 17 respuestas de encuesta recibidas del SNU, 3 (17.6%) consideran la comunicación interagencial muy adecuada, 7 (41.2%) moderadamente adecuada; 5 (29.4%) poco adecuada, 1 (5.9%) nada adecuada y 1 (5.9%) - irrelevantes. Según los/as respondientes del SNU, la comunicación más efectiva es la interna, dentro de los grupos pertinentes mediante los chats y no está atribuible al Grupo Interagencial de Comunicaciones. La comunicación entre los Grupos de Resultados y el UNCT es poco adecuada.

En cuanto a la Sociedad Civil, la comunicación con las agencias del SNU está valorada como muy adecuada por 1 respondiente (20% de 5 respuestas), moderadamente adecuada por 1 (20%) mientras que 3 (60%) no lo saben; 2 (40%) de las 5 respuestas recibidas del Gobierno valoran la comunicación con SNU como muy adecuada; 1 (20%) como moderadamente adecuada; y 2 (40%) como poco adecuada. Dicho hallazgo se confirma mediante el análisis de los datos obtenidos del Grupo Interagencial de Comunicación, Grupos de Resultados y entrevistas individuales, así como la revisión del material de comunicación/abogacía obtenido.

El impacto de las actividades de comunicación del SNU no se conoce. Si bien la estrategia prevé el seguimiento y medición de la opinión pública mediante las encuestas, las mismas no se han organizado debido a la falta de presupuesto. No se ha hecho un estudio del mercado y mapeo para identificar y categorizar el público meta del SNU y ajustar la estrategia y los mensajes. Tampoco es conocido en qué medida el público conoce al SNU en su totalidad y las agencias integrantes. A pesar de su limitada representatividad, la encuesta permite tener una imagen de la percibida visibilidad del SNU:

Solo 1 de los/as 17 respondientes del SNU (5.9%) considera que el trabajo del SNU ha sido muy visible/conocido, 9 (52.9%) – moderadamente visible/conocido; 5 (29.4%) – poco visible/conocido, 1 (5.9%) – nada visible/conocido; 1 (5.9%) – más visible/conocido que sus aportes reales. De las 5 contrapartes gubernamentales que completaron la encuesta, 1 (20%) - considera que el trabajo del SNU ha sido muy muy visible/conocido, 2 (40%) – moderadamente visible/conocido y 2 (40%) – poco visible/conocido. Entre los/as encuestados/as de la sociedad civil, 2 (40%) piensan que el trabajo del SNU ha sido poco visible/conocido; 1 (20%) - moderadamente visible/conocido y 1 (20%) – no lo sabe.

#### 8.4.4. Arreglos Operativos y de Gestión

En cuanto a los mecanismos operativos y administrativos, existe una Estrategia de Operaciones Conjuntas (BOS por sus siglas en inglés), elaborada por el Grupo de Gestión de Operaciones (OMT) la cual se centra en dos ámbitos: apoyo de la implementación de MANUD y las operaciones en curso de todas las unidades de negocios de las Naciones Unidas (tanto nacionales como regionales). La Estrategia pretende eliminar las duplicidades de procesos para aprovechar las eficiencias y alcanzar las economías de escala mediante el abordaje estratégico a la planificación armonizada. Según la Estrategia, firmada por las 18 agencias del SNU, permite a UNCT enfocarse en las necesidades programáticas específicas y contextuales al tiempo que proporciona el mismo enfoque de planificación estratégica y monitoreo que se ofrece para las actividades del programa a través del MANUD<sup>26</sup>.

En 2018 se desarrolló la hoja de ruta y actividades requeridas para avanzar en el trabajo conjunto ofreciendo los servicios comunes de adquisiciones, de recursos humanos, financieros, administrativos y logísticos en apoyo a las tres áreas de cooperación y sus cinco pilares/resultados intermedios.

*Ilustración 5. Hoja de Ruta para Respaldo Operativo al MANUD*

<sup>26</sup> BOS Panama.

## Informe de Evaluación



*Fuente 9. BOS cortesía OMT*

Los procesos y sistema de trabajo son integrales y planificados. El OMT cuenta con un plan de trabajo, sin embargo, no se elaboran los informes de seguimiento y/o anuales. El seguimiento del trabajo de la OMT se hace internamente y se reportan avances específicos durante las reuniones mensuales del Equipo de País; no existe un mecanismo de comunicación con OCR, fuera de las reuniones mensuales del UNCT. El OMT no cuenta con un presupuesto conjunto, sino que las agencias que lideran las 5 áreas operativas toman el liderazgo y asumen los costos de las propuestas de acción de manera voluntaria. Las responsabilidades se reparten equitativamente en base de un acuerdo interno y rotación periódica de liderazgo. Por el otro lado, a diferencia del MANUD, la BOS no tiene periodicidad y se evoluciona y adapta a las necesidades emergentes.

La eficacia de la BOS depende del tipo de la acción de cada agencia y el nivel de independencia y descentralización a nivel de país. El OMT ha logrado armonizar algunos procesos y lograr hasta B/. 4.6 millones en ahorros, a partir de una inversión de B/. 66K y establecimiento de los acuerdos a largo plazo (LTA) para adquisiciones únicos para cada entidad del SNU. Sin embargo, no se avanzó con el tema de los servicios comunes de la telefonía debido a las reglas corporativas de algunas agencias que no permite tener telefonía común. No se ha podido avanzar con el tema de HACT, ya que está usado solamente por UNICEF, con homologación de criterios de TIC y optimización de servidores.

Si bien la BOS pretende apoyar la implementación del MANUD, la misma no está alineada con los resultados del MANUD ya que fue elaborada en 2018, a mitad de la implementación del MANUD. Cada agencia del SNU operativiza sus acciones de MANUD través de sus unidades de operaciones mientras que la BOS se enfoca en optimizar los procesos conjuntos para buscar ahorros y eficiencia. Este trabajo de optimización se basa en el análisis de los puntos críticos de cada agencia y la búsqueda de soluciones pertinentes. El OMT no forma parte ni participa en los Grupos de Resultados o temáticos y los gerentes de operaciones no participan en la planificación programática y financiera. En consecuencia, las asignaciones presupuestarias de los resultados del MANUD no siempre captan los costos operativos, de recursos humanos,

suministros y no se reportan en la ejecución presupuestaria. No se conoce cuánto cuesta el desarrollo en Panamá, es decir cuál es el costo operativo de cada dólar invertido en las acciones de desarrollo.

Los arreglos operativos/administrativos para la implementación del MANUD fueron considerados como muy adecuados por 1 de las 17 personas (5.9%) que contestaron la pregunta; moderadamente adecuada por 8 (47.1%); poco adecuados por 4 (23.5%); nada adecuados por 1 (5.9%); irrelevantes frente a la realidad de país por 1 (5.9%). 2 (11.8%) no tenían conocimiento de los mismos<sup>27</sup>.

#### 8.4.5. Mecanismos de Monitoreo y Evaluación

El MANUD no cuenta con un plan integral de Monitoreo y Evaluación, y de los informes regulares de seguimiento. A pesar de existir una red de Monitoreo y Evaluación compuesta por los/as oficiales de M&E de las agencias del SNU, la misma no tiene tareas compartidas y es de un carácter informativo que de gestión conjunta de los procesos de seguimiento. Solo una oficial presente estuvo tangencialmente involucrada en el desarrollo de la matriz de resultados del MANUD actual desde la oficina regional de ONU Mujeres. Algunos/as oficiales de M&E reportan no haber participado en las reuniones de los Grupos de Resultados, otras señalan que aun cuando participan, es más un ejercicio de alineación que un trabajo de planificación conjunta basada en resultados; una reportó no haber visto ningún informe de avances del MANUD.

El monitoreo de los avances del MANUD se lleva a cabo a través de los planes de trabajo anuales de cada Grupo de Resultados y se reporta en sus respectivos Informes Anuales. Dichos planes han sido elaborados para facilitar el seguimiento y rendición de cuentas, ya que cada efecto es la responsabilidad compartida de un grupo de agencias del SNU, bajo el liderazgo de 1-2 agencias líderes.

Según las personas entrevistadas de la Red Interagencial de M&E, de los Grupos de Resultados y algunos/as representantes de las agencias, no se hace el seguimiento a los indicadores del MANUD; tampoco se utilizan los indicadores de MANUD en el monitoreo de los programas de país, programas y acciones de las agencias. Donde se hace el seguimiento, es relativamente formal para reportar el cumplimiento; los informes anuales se hacen en función de los indicadores de los planes de trabajo, sin embargo, no se vinculan con el MANUD. El seguimiento “real” se hace dentro de las agencias a los indicadores de sus respectivos programas de país, planes y acuerdos de cooperación.

3 de las Agencias del SNU cuentan con programas de país alineadas con MANUD. El PNUD reporta a cuatro efectos del MANUD, el UNFPA a tres, y UNICEF a dos. Dichas agencias mantienen cierto control sobre cumplimiento de los indicadores del MANUD ya que deben reportar a sus Juntas Directivas. En cuanto a las agencias regionales, el seguimiento es aún más limitado, ya que la mayoría no tiene programas amarrados a los indicadores del MANUD. Existen instrumentos regionales de seguimiento que no se alinean con el MANUD, tales como la plataforma de ONU SIDA, donde se reportan los países; la información reportada en esa plataforma no necesariamente se reporta en los informes del MANUD. Otras, como UNOPS, no tienen programas de país e indicadores vinculados al MANUD ya que los procesos de UNOPS

<sup>27</sup> La pregunta no se incluyó en las encuestas del Gobierno y Sociedad Civil.

no responden a la estructura del MANUD. Debido al carácter de trabajo de UNOPS, que esta vinculado con las demandas de las agencias, es difícil planificar sus aportes en los planes de trabajo del MANUD.

Las agencias monitorean sus propios indicadores de productos y reportan al Grupo de Resultados al final de cada año para su consolidación en los informes de anuales de Grupos de Resultados. Los indicadores se consolidan anualmente en los informes de cada Grupo de Resultados por el consultor externo. En las palabras de un consultado, “cada uno reporta lo que tiene y lo que le parece”. Los informes de resultados anuales de los Grupos de Resultados son la suma de actividades y del progreso según los indicadores de productos, sin embargo, no analizan la pertinencia y eficacia de las acciones; no se han encontrado evidencias de ejercicios y mecanismos/herramientas sistemáticas para un análisis sustantivo de eficacia y pertinencia para vincular los resultados alcanzados a los efectos del MANUD.

A pesar del esfuerzo de organizar numerosas acciones y resultados de las entidades del SNU y establecer un sistema de seguimiento, los Planes Anuales de Trabajo de los Grupos de Resultados son complejos y poco intuitivos. Hay inconsistencias en la articulación de los resultados de diferentes Áreas de Cooperación - varios resultados en los informes anuales están articulados como actividades y/o indicadores. La mayoría de los indicadores, líneas de base y metas *de los planes de trabajo* cumplen con los criterios SMART, sin embargo, son muy difíciles de consolidar debido a la compleja jerarquía de resultados que contiene y varios niveles y sub-niveles, lo cual impide trazar los avances hacia los efectos. Los indicadores de efectos del MANUD también cumplen con los criterios SMART, sin embargo, no todos cuentan con una línea de base debido a la ausencia de valores en el momento de elaboración del MANUD. Con la elaboración de los Planes de Trabajos para los Grupos de Resultados, se desarrollaron algunas líneas de base a nivel de productos, sin embargo, no se ha hecho una actualización del MANUD con esas líneas de base.

Los logros también se reportan en los Informes del Coordinador Residente (la evaluación obtuvo dos informes del CR: 2016 y 2017) y en las minutas del Equipo de País. Otra fuente de información sobre los logros alcanzados en el marco del MANUD, son los informes de evaluación independiente de programas de País (PNUD y UNFPA) y/o temáticos (Evaluación de Género – PNUD), informes elaborados o apoyados para el cumplimiento de acuerdos globales, compromisos del Gobierno y demás (Informe Voluntario ODS 2017), y publicaciones/medios.

Las evaluaciones de los Programas de País y demás marcos programáticos nacionales se llevan desde las entidades del SNU. No hay evidencias de la reflexión y discusión conjunta de los hallazgos de dichas evaluaciones en función de su contribución al MANUD y lecciones aprendidas.

## 8.5. Sostenibilidad

Percepciones sobre la sostenibilidad de los resultados alcanzados son mayormente homogéneas, coincidiendo que la gran mayoría de los resultados alcanzados tienen buena posibilidad de continuación y que no se prevén retrocesos significativos en la implementación de las acciones en marcha. La mayoría de los entrevistados considera que el SNU ya hace muchos años se ha establecido como una contraparte importante del Estado y no se prevén cambios en este posicionamiento, lo cual implica ciertas garantías de continuidad de los

Informe de Evaluación

procesos apoyados con el nuevo gobierno. También se reportó la validación y *buy-in* del SNU y su agenda de cooperación por todos los partidos políticos antes de las elecciones, lo cual refleja la relevancia continua del SNU para diferentes espectros políticos y permite suponer un grado de apoyo a las acciones del SNU más allá de la actual administración.

Se reporta el reconocimiento del gobierno actual en los logros alcanzados en el tema de salud y primera infancia; se ha solicitado la continuación de los módulos de SIGOB, actualización de las normas técnicas y administrativas del programa nacional de salud integral de adolescentes, la guía de gestión para la provisión de servicios integrales y de atención de adolescentes, fortalecimiento institucional tras la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2019 y otros temas avanzados con el apoyo del SNU.

Dado que los cambios de gobierno en Panamá generalmente implican cambios a nivel político, en general, se prevé la continuidad de las capacidades instaladas a nivel técnico pese a algunas instancias reportadas de cambios también en el personal técnico. Varios mecanismos y procesos apoyados por el SNU, como el SIGOB, ya han sido apropiados por el Gobierno y no se prevé discontinuarlos, aunque es probable que sea necesario una nueva capacitación en las instituciones con la llegada de nuevo personal. La documentación revisada y los testimonios de las entrevistas ofrecen la evidencia de mejoras en el funcionamiento de las instituciones públicas; se reportan también las mejoras en las capacidades de jóvenes, mujeres políticas, indígenas y afro descendientes, servicios amigables de salud, de los grupos vinculados con los temas de violencia, VIH-SIDA, medio ambiente; cursos, diplomados y programas académicos que han permitido fortalecer las capacidades de instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil relevantes.

Según las entrevistas y revisión de documentación, el SNU podría haber incidido más en algunas áreas, como el tema de censo nacional de población y vivienda, o áreas donde no se ha logrado la consecución de políticas o reformas integrales, como la política migratoria integral o la reforma penitenciaria, no se ha observado mayor avance en el área de reducción del riesgo de desastres y resiliencia en el marco de SENDAI; sin embargo, el nuevo gobierno ha demostrado interés en dar seguimiento a las acciones estratégicas, tales como el tema migratorio, pobreza multidimensional, el tema de servicios amigables y violencia contra NNA, tema indígena, VIH/SIDA, acuerdos y compromisos internacionales ambientales y las capacidades para la gestión ambiental integrada, plan de seguridad alimentaria, el observatorio de ODS.

Sin embargo, debido a la imposibilidad de triangular los hallazgos con los representantes del Gobierno y la Sociedad Civil por las deficiencias de la muestra, descrita en el Capítulo 6, los avances reportados en el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y de sociedad civil son difíciles de comprobar y determinar su grado de sostenibilidad de largo plazo. Los pocos testimonios recibidos del gobierno muestran un consenso general que, a pesar de los avances y logros y la voluntad política señalada por la nueva administración, los resultados todavía no están en un nivel que se puedan considerar sostenibles, por las deficiencias propias del estado panameño por lo que se debe mantener las líneas de trabajo y el enfoque en el desarrollo sostenible, género y derechos humanos.

Las encuestas, aun de alcance limitado, confirman la valoración moderada de la sostenibilidad de los resultados; Según 12 de las 17 personas (70.6%) del SNU que contestaron la pregunta,

Informe de Evaluación

los resultados del MANUD son moderadamente sostenibles, 2 (11.8%) los consideran muy sostenibles y otros 2 (11.8%) poco sostenibles, y una persona (5.9%) señala que son muy pobres, así que probablemente sostenibles. Entre los/as 5 respondientes del Gobierno, 3 (60%) los consideran medianamente sostenibles, 1 (20%) nada sostenibles y 1 (20%) no lo sabe. En cuanto a la encuesta de la Sociedad Civil, de las 5 respuestas recibidas, 2 (40%) los consideran poco sostenibles, 1 (20%) muy sostenible, 1 (20%) moderadamente sostenible y 1 (20%) no lo sabe.

Un reto importante a la sostenibilidad de los resultados yace en las deficiencias del poder legislativo y judicial donde el SNU no ha tenido mayor incidencia y donde, a pesar de los avances con el sector ejecutivo, se encuentran las barreras importantes al desarrollo del país. Queda como un obstáculo la poca vinculación entre la política de gobierno y el presupuesto del estado debido a las características de los poderes ejecutivo y legislativo en Panamá que puede arriesgar el cumplimiento de los acuerdos políticos logrados, especialmente en la temática sensible como los derechos humanos, igualdad de género, educación sexual y reproductiva, entre otros. Dado que el MANUD se financia casi en su totalidad de los fondos del Gobierno, la sostenibilidad financiera de los resultados está sujeta a la voluntad política del Gobierno y su disposición para fomentar y sostener los logros.

En este contexto, entre las *ventajas comparativas y las fortalezas* del SNU, se destacan su trayecto histórico y el posicionamiento ya logrado frente a los gobiernos que se extiende a la actual administración y no requiere un mayor reforzamiento; buena capacidad de iniciativa y articulación, sensibilidad a las necesidades y prioridades del gobierno de turno; capacidad técnica y facilidad de integrarse en diferentes grupos de trabajo por acuerdos internacionales y nacionales; carácter multidisciplinario y multidimensional del mandato del SNU y la complementariedad de los mandatos de las agencias; capacidad de coordinación y articulación con las estructuras gubernamentales para impulsar y apoyar los procesos de consulta y diálogos e impulsar políticas públicas; capacidad de implementación; capacidad de generar las políticas públicas integrales e implementar los compromisos adquiridos de manera interinstitucional para el logro de bienestar social, económico y ambiental.

En cuanto a las *debilidades*, se señalan la falta de la coordinación y visión conjunta entre el equipo de país y la poca vinculación de la acción del SNU con el MANUD, trabajo en silo por la falta de la programación y el financiamiento conjunto y la debilidad de los mecanismos de coordinación interagencial más allá de lo operativo. La gran mayoría de los/as entrevistados/as del SNU reitera que siendo el MANUD la suma de muchas partes, faltó la coherencia programática necesaria para unir los esfuerzos para fomentar los logros alcanzados y ampliar el potencial del impacto. Salvo a algunos resultados específicos temáticos y acciones específicas de las agencias individuales, las acciones tienen mayor potencial de continuidad y eventual sostenibilidad donde hay mayor potencial para integración interagencial: pobreza multidimensional, prevención de violencia, servicios amigables, migración fronteriza.

Otros retos y debilidades del SNU rescatados de las entrevistas, encuestas y la documentación incluyen la poca visibilidad y débil comunicación más allá de los niveles ministeriales; poco protagonismo del SNU para estimular una discusión nacional sobre los ODS, Derechos Humanos, pobreza y desigualdad; ausencia de los espacios para un diálogo abierto con la

sociedad civil más allá de las instancias puntuales de trabajo en temas de género, VIH/SIDA, prevención de violencia; prevalente percepción del SNU como donante y/o implementador; la consecución de fondos en el contexto del país de ingresos altos.

Hay un consenso entre el SNU sobre la oportunidad que presenta el proceso de reforma y el nuevo formato de cooperación que ya viene abordando algunas ineficiencias del sistema y del MANUD actual. El fortalecimiento del rol del Coordinador Residente, los lineamientos del UNSDCF para la programación más integrada y horizontal, alineamiento con los ODS están vistos como factores clave para aumentar la eficacia y eficiencia del sistema, cerrar las brechas de comunicación y coordinación y lograr una mayor armonización de las intervenciones y sinergias interagenciales. Al mismo tiempo se reitera el riesgo alto de caer en el patrón existente de desvinculación entre las agencias por no cumplimiento de los lineamientos de la reforma. Hay un reto que las agencias sigan defendiendo su mandato en el nuevo marco de cooperación y se repita el modelo acostumbrado de construcción del UNSDCF con abordajes y estrategias de país pre-determinadas.

## 8.6. Derechos Humanos e Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres

### 8.6.1. Derechos Humanos

El análisis de la documentación pertinente y las entrevistas muestran unos logros notables en el tema de Derechos Humanos y la Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres. Tal como ha sido descrito en el capítulo anterior de Pertinencia, los Derechos Humanos están transversalizados en la acción del SNU mediante la alineación con los ODS y reflejados en los indicadores de efectos y productos, así como en la organización de trabajo de grupos interagenciales de ODS, Género, y de Territorios Fronterizos y el recién creado grupo interagencial sobre los temas indígenas. Las entrevistas confirman el enfoque transversal de Derechos Humanos en el trabajo de los Grupos de Resultados mediante las acciones enfocadas en los grupos prioritarios (indígenas, afrodescendientes, juventudes, mujeres y NNA, migrantes, VIH/SIDA, personas privadas de libertad) y en las acciones de comunicación llevados a cabo por el Grupo Interagencial de Comunicaciones.

Así, entre los logros en el ámbito de Derechos Humanos se destacan la elaboración del Informe V y VI del Comité de Derechos de Niño sobre los derechos de los niños como insumos para la elaboración del I Informe al Protocolo Facultativo sobre Venta de Niños, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía y el I Informe al Protocolo Facultativo sobre Participación de Niños en Conflicto Armado en el esfuerzo del país por apuntar a la formulación de programas para superar las inequidades sociales (como el Programa de Red de Oportunidades, los Programas para la Erradicación del Trabajo Infantil, el Plan Nacional de Salud de la Niñez y la Adolescencia, el Programa Nacional de Inmunizaciones, el Fortalecimiento de la Ampliación de la Cobertura de la Atención Primaria de la Salud y el Plan Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad), impulsar acciones concretas que garanticen el cumplimiento de los instrumentos de Derechos Humanos y avanzar con la Agenda 2030 para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Mediante la creación del Grupo Interagencial de Apoyo a Territorios Fronterizos, se ha facilitado la intervención interagencial coordinada y el desarrollo de un plan de respuesta a los flujos extra-regionales en Darién; se ha brindado la asistencia a la Comisión Nacional

contra la Trata de Personas para mejorar la asistencia a las víctimas a través de la elaboración de instrumentos y herramientas para la identificación y referencia de casos.

Se reporta el acompañamiento conjunto del UNFPA, PNUD y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la implementación de una Hoja de Ruta sobre Juventudes a través de un proceso de diálogo colectivo con la participación de representantes de gobiernos, investigadores, académicos y jóvenes, que tuvo como resultado el diseño del Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes 2015-2019 “Activo de Panamá”.

Se reporta la primera campaña de Discriminación Cero a nivel de país con la movilización social y financiera de todos los sectores relevantes de la respuesta nacional al VIH y el compromiso de alto nivel político y segunda campaña consecutiva "Pruebas que salvan vidas" ejecutada conjuntamente con el MINSA y el Fondo de Seguridad Social en colaboración con ONUSIDA y UNFPA. Así mismo, se llevaron a cabo las campañas de UNETE, campaña “Somos lo Mismo” y “Defiende los Derechos Humanos”.

En 2016, la Opinión Técnica Consultiva que analiza la situación de la justicia penal juvenil en la República de Panamá, la Ley No. 40 de 26 de agosto de 1999 sobre el “Régimen Especial de la Responsabilidad Penal para la Adolescencia” y sus respectivas modificaciones, sirvió de guía orientativa para la revisión de las principales reformas de la legislación panameña en la materia y su compatibilidad con las normas vinculantes y no vinculantes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y para analizar los desafíos más importantes en su implementación.

Se reporta el fortalecimiento de las capacidades de las contrapartes nacionales y acompañamiento técnico a la Comisión Interinstitucional Nacional Permanente para el cumplimiento y seguimiento de los compromisos internacionales de Panamá en materia de Derechos Humanos; apoyo al gobierno nacional, actores de la Sociedad Civil y la Defensoría del Pueblo en el fortalecimiento del uso de los mecanismos internacionales de Derechos Humanos, y el seguimiento de las recomendaciones de dichos mecanismos a través de la Comisión Interinstitucional Nacional Permanente; apoyo al gobierno en los informes periódicos para el Comité Contra la Tortura y el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, apoyo al Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos; apoyo al Estado Panameño en la elaboración del Capítulo Nacional en el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) donde se identifican una serie de acciones concretas y programas prioritarios, así como los recursos necesarios para fortalecer los sistemas de protección nacional e internacional y promover soluciones integrales y sostenibles; un diagnóstico conjunto sobre violencia en niñas, niños y adolescentes, en Panamá, San Miguelito y Colón en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Alcaldía de Colón, el Ministerio de Seguridad, la Cooperación Española, la Secretaria Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (SEPREJ), la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF); un diagnóstico de situación de Mujeres Indígenas.

A pesar de la presencia documentada del enfoque de Derechos Humanos en las acciones del MANUD, el mismo no hace referencia específica a las recomendaciones del EPU del ciclo anterior; los mismos no están reflejados en los indicadores específicos relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones. Otra carencia señalada es la poca visibilidad del tema de los afrodescendientes en el MANUD. Pese a las instancias documentadas de trabajo

interagencial con los afrodescendientes en el ámbito de prevención violencia entre jóvenes, el censo y el EPU, no hay referencias específicas en el documento del MANUD faltan las acciones enfocadas en la mayor representación de los afrodescendientes en los procesos de desarrollo del país; la carencia fue confirmada por las representantes de las organizaciones afrodescendientes, quienes mencionan la ausencia de las poblaciones afro en el texto de la constitución de la república y en el ODS 1 como un factor importante de invisibilización de la etnia afro del discurso nacional. Las mismas reportan la imposibilidad de posicionar el tema de afrodescendientes en la agenda de la Concertación para su inclusión en la constitución junto con los pueblos originarios.

Cabe destacar que de las diez representantes de la sociedad civil que participaron en los Grupos Focales, seis representaban organizaciones de las mujeres afrodescendientes. La evaluación no pudo entrevistar representantes de los pueblos originarios.

#### 8.6.2. Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres

El Grupo Interagencial de Género (GIG) está compuesto por ACNUR, FAO, OACNUDH, OCR, ONU SIDA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNODC, y está liderado por ONU MUJERES. Su objetivo es fomentar y proporcionar desde las Naciones Unidas una voz/un enfoque coordinado, eficaz y alineado con los objetivos globales, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres de todas las edades en Panamá. El GIG cuenta con los Términos de Referencia, se reúne por lo menos 1 vez al mes y reporta al Equipo País a través de los informes anuales; el GIG no cuenta con un plan de trabajo anual.

Hasta julio 2015, el GIG existió como un espacio de coordinación para fortalecer la promoción de la igualdad de género y su transversalización en todos los planes, programas, proyectos y políticas del Sistema de Naciones Unidas en el País<sup>28</sup>. Con la decisión de reducir el número de los grupos interagenciales en el MANUD 2016-2020, el formato del GIG se redujo al Grupo de Tarea de Género (Gender Task Force o GTF por sus siglas en inglés) y su alcance de trabajo se delimitó por el ejercicio de SWAP Scorecard. En marzo 2017, debido a la puntuación baja obtenida a través del SWAP Scorecard se tomó la decisión de re-instituir el grupo en el formato del Grupo Interagencial de Género para fortalecer las líneas de trabajo interagenciales en el marco del MANUD y mejorar la calidad del mismo.

En seguimiento a las recomendaciones de la evaluación del MANUD anterior, el Grupo Interagencial de Género (GIG), todavía activo al comienzo del ciclo programático actual, llevó a cabo el análisis de desigualdades entre hombres y mujeres, para brindar insumos para fortalecer el MANUD desde la perspectiva de Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres (IGEM). En la elaboración del MANUD participaron varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, la Alianza de las Mujeres de Panamá, Espacio Encuentro de Mujeres y el Foro de Mujeres en Partidos Políticos.

Sin embargo, el análisis SWAP Scorecard, llevado a cabo en 2017, reveló que el UNCT y el MANUD no cumplen con la gran mayoría de los indicadores de IGEM, siendo Monitoreo y Evaluación, Arquitectura y Capacidades de Género y Recursos financieros las áreas donde se registra la ausencia total de los indicadores. En cuanto a la Planificación y Programación,

<sup>28</sup> SWAP

según el informe, el “Diagnóstico Conjunto de País no cumplió con el estándar mínimo ya que, si bien se detectan esfuerzos muy importantes en la transversalización de género en algunas áreas de análisis como pobreza y derecho a la salud, e incluye un capítulo específico relacionado con la no discriminación hacia las mujeres (la violencia contra las mujeres se aborda tanto en este capítulo, como en el apartado sobre derecho a la salud). Sin embargo, no se cumple el criterio base que establece la desagregación de datos por sexo y el uso de información sensible al género de forma sistemática. Tampoco es sistemático el análisis de las brechas de género en los distintos ámbitos, y solo en algunos casos se mencionan las causas subyacentes a la desigualdad”. Según el mismo informe, el MANUD 2016-2020 “cumple con los estándares mínimos por cuanto de los seis efectos/resultados que incluye, se identifican cuatro (1.2, 2.1, 2.2 y 3.1) que apuntan una o varias estrategias o acciones a desarrollar para avanzar en la IGEM, aunque con diferente nivel de profundidad y detalle. Ninguno de ellos está exclusivamente focalizado en este ámbito”<sup>29</sup>.

Menos del 33% de los indicadores del MANUD son sensibles al género o desagregados por sexo: solamente el 19% de los indicadores de resultado del MANUD 2016-2020 y el 6% de los indicadores de producto de los planes de trabajo de los Grupos de Resultado cumplen con estas características. En ambos casos, para la mayor parte de indicadores cuantitativos referidos a personas y/o familias, y por tanto desagregables por sexo o por sexo de la jefatura de hogar, no se establece en la desagregación, sino que se tratan de forma agregada<sup>30</sup>. El MANUD tiene la calificación de *gender-blind*, es decir, ciego con respecto a los temas de género.

Los planes de trabajo de los Grupos de Resultados indican que, a pesar de un número significativo de las acciones puntuales hacia las mujeres, las mismas no necesariamente han sido definidas por el MANUD, sino que se desarrollan a través de los proyectos y/o programas de país y acercamientos interagenciales fuera del MANUD. Tampoco se evidencia el trabajo consistente de transversalización de género en las acciones no específicamente enfocadas en las mujeres, niñas y adolescentes. Según el informe de SWAP Scorecard, “la integración de la perspectiva de género se realiza mediante productos o acciones específicas de género, mientras no se han detectado acciones de transversalización (mainstreaming) en productos no específicos de IGEM”. Dada la ausencia de los indicadores, no se lleva el monitoreo de género continuo dentro de los Grupos de Resultados más allá del seguimiento efectuado por el GIG.

La falta del enfoque de IGEM se registra en las limitaciones del trabajo interagencial en los Grupos de Resultados. Según la documentación revisada y las entrevistas, a pesar de los avances desde la restauración del estatus del Grupo Interagencial de Género, se han establecido dinámicas distintas de acercamiento y alineación. No se ha logrado la integración similar de la temática de género en los planes de trabajo, el Grupo de Resultados 2 mostrando mayor nivel de avances en el tema de transversalización de género. Dicho hallazgo se comprueba en el SWAP Scorecard, según el cual, de los 6 efectos del MANUD, “es particularmente el 2.2 (dentro del Área de Cooperación de Gobernanza, Diálogo y Participación Social) el que articula de forma más concreta objetivos y estrategias específicas, relacionadas con la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres. En el Área de Cooperación 3 Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo es donde se identifican

<sup>29</sup> UNCT SWAP Scorecard Panamá, Informe Final, Landa Ugarte, Ana, 2017

<sup>30</sup> Ibidem

menos vinculaciones explícitas con la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres”. Sin embargo, aun dentro del efecto 2.2, solo se logró introducir indicadores de participación política debido a un cierto nivel de resistencia dentro del Grupo según lo reportado.

En cuanto al trabajo con los grupos interagenciales/de tarea, los resultados han sido variados. No se logró vinculación estrecha con el Grupo Interagencial de Comunicación para consolidar la agenda conjunta y definir los mensajes y formatos para la abogacía y comunicación sobre IGEM. Mientras tanto, ha habido un acercamiento de la temática de migración y género mediante la convocatoria conjunta del Grupo Interagencial de Apoyo a Territorios Fronterizos y el GIG. Así mismo, se reporta un acercamiento iniciado por el grupo de OMT sobre los temas de paridad, *work-life balance*, políticas de contratación, violencia y acoso.

El trayecto histórico del Grupo Interagencial de Género confirma la relativa debilidad del enfoque de género en el trabajo del equipo de País. El debilitamiento del GIG después de la reducción de su formato y tarea al comienzo del ciclo programático resultó en el debilitamiento general del enfoque de género en el MANUD. Aun así, el GIG ha sido reconocido como el grupo más activo y productivo en el marco del MANUD. Se evidencia una serie de logros en ámbito de igualdad de género y empoderamiento de mujeres impulsado por el grupo:

El ejercicio de SWAP Scorecard, que se llevó a cabo como piloto tras la cancelación de la herramienta de Gender Scorecard y antes de la introducción del SWAP Scorecard. A pesar de la falta de metodología establecida, el SWAP Scorecard fue reconocido como buena práctica global y sirvió como la línea de base para la medición de los avances en el ámbito de IGEM. Debido a su carácter piloto, los indicadores del SWAP Scorecard de Panamá no coincidían con los indicadores de SWAP oficiales, sin embargo, los mismos no se han ajustado con los nuevos indicadores. Si bien fue contemplado repetir el ejercicio de SWAP en 2019 para ajustar los indicadores y medir el avance, el mismo no está previsto actualmente. En su lugar, el GIG ha impulsado la convocatoria para el estudio del Perfil de País según Igualdad de Género (PPIG), como insumo fundamental del Análisis Común sobre el País para garantizar que el equipo de las Naciones Unidas en el país cumpla y, si es posible, supere el estándar de desempeño mediante el nuevo sistema de puntuación de la igualdad de género del UNCT-SWAP. Para este propósito, el GIG ha movilizado B/. 19,000 de los fondos interagenciales.

Con el fin de incidir en la autonomía económica de las mujeres, el GIG impulsó el trabajo con el sector privado para la implementación de acciones que cierren las brechas de género en el mercado laboral (Sello de Igualdad de Género en Empresas, Iniciativa de Paridad de Género, Coalición de Pago Igualitario); así mismo, bajo el enfoque de autonomía política, se desarrolló el trabajo con la sociedad civil (FONAMUPP, Iniciativa por la Paridad) para fortalecer las capacidades de mujeres candidatas políticas, formación de mujeres líderes indígenas y la elaboración del V Pacto Mujer, Desarrollo e Igualdad a ser firmado por los/as candidatos/as a la Presidencia (Alianza de Mujeres). Con el fin de promover la autonomía física de las mujeres, se fortalecieron las capacidades para la prevención y atención de Violencia contra las Mujeres (Universidad de Panamá, Instituto Superior de la Judicatura) y se apoyaron las medidas para atender la Violencia contra las Mujeres y Niñas (Comisión Nacional de Prevención de Violencia en Niños, Niñas y Adolescentes y adaptación del Paquete de Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que sufren Violencia, Evaluación del Sistema Penal Acusatorio en casos de Violencia

Informe de Evaluación

contra Mujeres, trata y femicidios); se desarrolló la campaña ÚNETE para detener la violencia contra las mujeres dentro de las instalaciones penitenciarias femeninas y se acompañó al grupo regional UNETE en las acciones implementadas en el país.

Con el propósito de fortalecer la institucionalidad el GIG acompañó la mejora y revisión de los indicadores del SIEGPA en línea con la Agenda 2030, fortalecimiento de capacidades de la Red de Mecanismos Gubernamentales, revisión participativa del CONAMU, piloto del Sello de Igualdad de Género en el Sector Público con 4 instituciones, apoyo a productos de conocimiento (VII Informe Nacional Clara González). Se llevaron a cabo procesos de capacitación y formación con la Cancillería de la República para la formación de aspirantes de la carrera diplomática, taller con la comisión interinstitucional que prepara los informes para los órganos de tratado, Universidad de Panamá, el Instituto Nacional de la Mujer, Órgano Judicial, Procuraduría de la Administración y organizaciones de sociedad civil, con ponentes nacionales e internacionales.

El GIG apoyó el gobierno en la elaboración de los informes y de los compromisos internacionales, entre ellos el informe de la sociedad civil al Comité de la CEDAW y asistencia técnica al gobierno para la elaboración del informe de país, los reportes de los compromisos internacionales, los informes del EPU, el informe de Fondo Fiduciario para el apoyo de ONUSIDA, y acompañó la sociedad civil en preparación para Beijing +25. El GIG apoyó la aplicación conjunta de a la iniciativa Spotlight dirigida a fortalecer las capacidades, incluyendo acciones relevantes en Panamá para la Coalición para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (EVAW), incluido el feminicidio, en relación con el crimen organizado.

Internamente, el trabajo de GIG ha sido enfocado en la mejora de los indicadores seguimiento de género dentro de los planes de trabajos, desarrollo de capacidades de género para las agencias de SNU y la incidencia mediante el posicionamiento del enfoque de género en los discursos del Coordinador Residente y abogacía. Sin embargo, a pesar de los logros documentados, el creciente apoyo al GIG en el equipo de país actual y la evidencia de avances del fortalecimiento del enfoque IGEM dentro del SNU, la incidencia del GIG es principalmente a través de las agencias integrantes, quienes participan en las mesas de trabajo y las reuniones con los Grupos de Resultados y no está canalizada de manera integral mediante el MANUD. Pese a la evidencia de un grado de incidencia moderada en el UNCT, no se reporta mayor protagonismo del GTG/GIG en la toma de decisiones y programación conjunta.

Según los resultados de las encuestas 2 de los/as 17 encuestados/as del SNU (11.8) creen que el MANUD ha contribuido a la igualdad de género y Derechos Humanos muy bien; 8 (47.1%) medianamente bien; 5 (29.4%) poco bien; 1 (5.9%) no lo sabe y 1 (5.9%) responde: Falta referencia comparativa en la pregunta. Si fuera: en qué medida ha contribuido a los avances reales registrados, mi respuesta sería: el MANUD ha sido casi irrelevante.

Entre las 5 personas que contestaron la encuesta, 1 (20%) considera que MANUD ha contribuido a la igualdad de género y Derechos Humanos medianamente bien y 4 (80%) poco bien. En cuanto a la Sociedad Civil, de los/as 5 encuestados/as, 3 (60%) responden medianamente bien, 2 (20%) poco bien y 2 (20%) no lo saben.

## 9. CONCLUSIONES

El presente capítulo presenta las conclusiones de la Evaluación consolidadas en base del análisis de datos primarios y secundarios disponibles. Debido a las limitaciones de la muestra y del diseño y la consiguiente dificultad de triangular los resultados, las conclusiones tienen validez limitada.

Los desafíos del país no han evolucionado en la última década, siendo la desigualdad, la ausencia de la justicia social y la falta de una visión integral de desarrollo sostenible las principales barreras del desarrollo. En este sentido, la elección de las áreas prioritarias y del enfoque programático en el 2016 ha sido adecuado y pertinente de cara a su sintonía con las prioridades nacionales. La pobreza multidimensional, inclusión, institucionalidad y resiliencia continúan siendo prioridades pertinentes, especialmente desde la mirada de No Dejar a Nadie Atrás y están directamente vinculadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico Nacional Visión Panamá 2030.

Sin embargo, la pertinencia del MANUD, como el marco integrador de la acción del SNU ha sido limitada. A pesar de su formal armonización con las prioridades nacionales, el MANUD no se ha convertido en la principal referencia para la planificación estratégica de la cooperación entre el Estado Panameño y el Sistema de las Naciones Unidas. El MANUD no ha sido discernido en las estructuras del estado y más allá del nivel ejecutivo más alto, es poco conocido entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. La relación entre el SNU y el Gobierno no ha sido determinada por la visión integral del MANUD, sino que se desarrolló siguiendo los patrones de interacción directa entre el Gobierno y las agencias característicos de los ciclos programáticos anteriores.

Tampoco se ha convertido el MANUD en un instrumento holístico que determina la lógica y la acción programática del SNU, sino que un esfuerzo de consolidar las acciones puntuales de las agencias bajo un formato; en vez de ser la base de la reflexión y acción conjunta, es un espacio donde las agencias se “insertan” con su mandato especial. La ausencia de la Teoría de Cambio no permite validar la suficiencia y complementariedad de las acciones de las agencias para alcanzar los resultados de manera conjunta y rastrear los avances hacia el cambio planeado. No hay evidencia de un proceso sistemático de reflexión sobre la pertinencia del MANUD y sus objetivos, la validez de los abordajes estratégicos y eficacia de las acciones desarrolladas.

A pesar de su diseño participativo, el MANUD no se implementó de manera participativa. Las interacciones con las contrapartes se desarrollaron en los marcos de los programas de país, proyectos y acuerdos propios de las agencias y no emanaron de la lógica de intersectorialidad interagencial. Tanto el gobierno como la sociedad civil no fueron las contrapartes del SNU en el marco del MANUD, sino que las contrapartes de las agencias individuales y no tuvieron protagonismo en la implementación del MANUD mediante los Grupos de Resultados y/o temáticos. Dicha desvinculación del MANUD de sus principales contrapartes y beneficiarios se manifiesta en el desconocimiento del mismo, de sus objetivos y logros.

La utilidad del MANUD como un factor habilitador de sinergias interagenciales es limitada y es más visible en el caso de los grupos interagenciales como el de Género, de Territorios Fronterizos y de los ODS; sin embargo, la evaluación no se puede concluir con confianza en qué medida esos grupos se orientan por los lineamientos estratégicos del MANUD y en qué

medida su funcionamiento es determinado por el MANUD. La utilidad y el uso del MANUD como el marco orientador y de planificación se disminuye significativamente en los Grupos de Resultados y es casi inexistente en el grupo de M&E y de Comunicaciones.

La contribución del MANUD a los resultados alcanzados es difícil de comprobar. Pese a las numerosas evidencias de los logros, tanto individuales como conjuntos de las agencias del SNU, no se puede concluir con confianza que el MANUD ha sido catalítico para lograrlos. Si bien los informes anuales de Grupos de Resultados presentan un balance de actividades y resultados alcanzados en las tres Áreas Estratégicas, la desalineación entre los indicadores del MANUD e indicadores de los planes de trabajo no permiten establecer los vínculos causales entre diferentes niveles de resultados y su contribución a los resultados a nivel de efectos.

Más allá de las brechas del estado panameño descritas en los capítulos anteriores, la razón principal de esa limitada pertinencia y eficacia del MANUD es su diseño que surge del propio Sistema de las Naciones Unidas y el modelo de coordinación del Equipo de País en los primeros años del actual ciclo programático. La falta de coherencia entre la conceptualización del MANUD y los mecanismos de implementación resulta en la falta de coherencia en seguimiento, comunicación y coordinación.

La ausencia de una visión conjunta, la fragmentación del SNU frente al gobierno, enfoques sectoriales, duplicación de los mandatos y el “territorialismo” de las agencias, se manifiesta en el diseño retroactivo del MANUD y resulta en poca integralidad y cohesión de trabajo, en la carencia de abordajes holísticos y de la cohesión interna y en un posicionamiento y mensaje fragmentado frente al Gobierno, Sociedad Civil y el público general. Por lo siguiente, más allá de los eslabones más altos del Gobierno, el SNU no se percibe como un organismo multidisciplinario con la postura y acción conjunta que permite maximizar la utilidad e impacto de la asistencia brindada. El Gobierno continúa solicitando asistencia puntual en línea con su lógica sectorial y desaprovecha el marco de cooperación.

El enfoque prevalente de las agencias de responder a la demanda y posicionarse individualmente frente al Gobierno profundiza el silo existente entre las agencias y disminuye el impacto de la acción de las Naciones Unidas y del MANUD. Si bien el diseño del MANUD pretende abordar a las causas subyacentes y estructurales de las barreras del desarrollo, la visión cortoplacista y asistencialista del Gobierno, sus deficiencias de ejecución por las debilidades institucionales y barreras legislativas, presentan un incentivo continuo para las agencias del SNU para enfocarse en proyectos y programas de alcance e impacto limitado y no permiten abordar dichas causas, perpetuando el modelo de cooperación de corto-plazo, efectos inmediatos y poco sostenibles. La falta de financiamiento y presupuesto integral para el trabajo interagencial aumenta el silo, limita el alcance de trabajo y no permite alcanzar las económicas de escala.

La carencia de integralidad tanto programática como financiera, resulta en la visión fragmentada del SNU, el desconocimiento general de su trabajo, sus valores y logros y perpetua la imagen de la ONU, como implementador para el gobierno ineficiente de un país de renta alta. Esa carencia es particularmente dañina para la temática transversal como el tema de género, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, donde la insuficiencia de fondos limita el alcance a las intervenciones puntuales, talleres, informes y estudios y no permite mayor incidencia a nivel de instituciones y políticas. Aun en los casos de los proyectos

de mayor escala financiados por el gobierno, el nivel de impacto potencial y la sostenibilidad de los resultados son limitados por la sectorialidad y falta de complementariedad entre las agencias.

Los principales retos exógenos de la sostenibilidad de los resultados del MANUD son la institucionalidad panameña, el desfase que ocurre entre el mando medio y alto con la llegada de nuevas administraciones y ocurre recambio de los funcionarios de carrera civil. Mientras las prioridades del gobierno anterior estaban estrechamente vinculadas con los ODS y los acuerdos internacionales, la llegada del partido que ha estado fuera del poder político y escenario público por 10 años, implica todavía mayor riesgo de desfase debido al desconocimiento general de los avances alcanzados, cierto nivel de desconocimiento de los instrumentos y acuerdos internacionales, especialmente en el medio ambiente y derechos humanos.

A diferencia de otros países de la región con renta alta con instituciones fuertes, lograr la pertinencia y sostenibilidad en Panamá, con las características de institucionalidad y la ausencia de visión de estado, es un reto que va más allá del alcance de un MANUD. Una de las razones que Panamá no es un País *Delivering as One* es la falta de interés de los gobiernos panameños, que tienen pocos incentivos para comprometerse con proyectos de largo plazo y requieren el apoyo del SNU para cumplir con las promesas de las campañas electorales. Los Gobiernos son conscientes de las causas de la pobreza, desigualdad e injusticia y más allá de las capacidades técnicas/funcionales, que son relativamente fácilmente adquiribles, carecen de la visión de largo plazo del Estado y de incentivos para desarrollarlo.

A pesar del reconocimiento de las carencias institucionales y de la necesidad de fortalecimiento y renovación de las instituciones públicas, el enfoque reportado del gobierno actual es hacia el mejoramiento de la imagen de Panamá dañada por los escándalos de la década pasada, el reposicionamiento del país a nivel internacional y el aumento de la competitividad en cuanto a comercio, inversión y relaciones exteriores. Si bien este enfoque implica las mejoras en el desempeño de las instituciones, reducción de corrupción y mayor transparencia, las deficiencias institucionales de Panamá van más allá de las estructuras comerciales y financieras y requieren fortalecimiento y renovación de las instituciones en todos los sectores públicos.

Así mismo, a pesar del interés del gobierno en los temas posicionados y promulgados por el SNU, como el tema de indígenas, género y migración, hay un reto importante de no lograr la consolidación de esos temas no enmarcados por proyectos o acuerdos de cooperación en la agenda del nuevo gobierno. Debido a las visiones diferentes de los gobiernos anteriores y el actual, el reto es como continuar abordando esta temática y adaptar la visión programática del SNU a la agenda del gobierno sin abandonar las prioridades clave. Considerando la preocupación expresada por varios actores sobre la dirección mayormente económica y de productividad del nuevo Plan Estratégico del Gobierno, el reto principal es como mantener la mirada de desarrollo sostenible y equitativo y el enfoque en derechos humanos como los ejes subyacentes y asegurar que los enfoques de inclusión, resiliencia y gobernabilidad no queden afuera.

En este sentido, el reto del SNU es como construir el marco de cooperación para que se convierta en un compromiso político, que trascienda los cambios de gobierno y permita la

adopción gradual y permanente del enfoque de Derechos Humanos, de la justicia social y de desarrollo sostenible. Para efectivamente contribuir a nivel de impacto, el SNU debe hacer el frente unido y ser visto como un organismo proactivo, con una sola cara y un mensaje compartido, capaz de proponer y posicionar la problemática sensitiva y abogar por los valores de derechos humanos y objetivos de desarrollo sostenible.

El SNU debe repensar su valor agregado y posicionarse no como un conjunto de entidades implementadoras, con una capacidad técnica sectorial, sino como una instancia facilitadora de diálogos y reflexión conjunta sobre las prioridades nacionales y proponer soluciones. Mas allá del trabajo estrecho con el gobierno para mantener el rumbo hacia los ODS y cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales, se requiere el liderazgo del SNU para profundizar la medición de desigualdades e impulsar el discurso sobre las barreras y las causas de desarrollo sostenible, y fomentar la participación de diferentes sectores y grupos en el desarrollo del país. En este sentido, se requiere cambiar el modelo de trabajo con las contrapartes (*counterparts*) por el modelo de cooperación con las partes interesadas (*stakeholders*).

Para ese propósito, el SNU debe abandonar el patrón de coordinación principalmente con los altos niveles del gobierno y alcanzar mayor vinculación con los eslabones medios del gobierno tanto a nivel nacional como local y extender su alcance a los territorios con los índices de desarrollo humano más alarmantes. Así mismo, el SNU debe buscar mecanismos innovadores para mayor involucramiento de la sociedad civil y los grupos vulnerables en la construcción de la visión conjunta del Estado bajo el enfoque de Derechos Humanos e igualdad y facilitar espacios para su participación en la conceptualización y operativización del UNSDCF, aprovechando los formatos, acuerdos y marcos ya establecidos, como es, por ejemplo, el proyecto Colmena, o iniciativas globales como Generation Unlimited.

El nuevo modelo de coordinación y el mandato fortalecido del Coordinador Residente y el nuevo formato del UNSDCF ofrecen algunas soluciones a las deficiencias arriba mencionadas ya que establecen los mecanismos y los pasos obligatorios para la programación conjunta y coordinación interagencial adecuada. El UNCT debe tomar nota de las carencias del ciclo actual y asegurar que el proceso de ACP en marcha y la consiguiente construcción del UNSDCF no se convierta de nuevo en un ejercicio formal y que el UNSDCF recupere su pertinencia como la herramienta principal de cooperación tanto para el SNU como para el estado y la sociedad.

## 10. LECCIONES APRENDIDAS

La Evaluación identificó una serie de las lecciones aprendidas a través de las entrevistas y el análisis propio de los materiales, así como el análisis del contexto del país.

**Lección 1:** No hay comunicación con el público, sino acciones de relaciones públicas. La comunicación para el desarrollo no debe ser limitada a la distribución de libros y organización de eventos atendidos por los mismos actores, sino que ser estratégica y demostrar y explicar, en vez de divulgar. El mandato y los mensajes del SNU no se conocen más allá de los aliados principales del gobierno. El SNU debe superar su “endogamia intelectual” y la tendencia de comunicarse principalmente con los aliados y fomentar la comunicación con diversos públicos que implica la devolución y conversación sobre los mensajes que se definen conjuntamente en el UNSDCF y acompañan el camino hacia los resultados planeados.

Lección 2: Si no se cumplen todos los requisitos y pasos previstos en el concepto de GBR, la Gestión Basada en Resultados puede convertirse en un obstáculo, o, en palabras de un entrevistado, “la camisa de fuerza” con un solo propósito de reportar indicadores tal como ocurrió en el caso del MANUD. Los Planes de Trabajo fueron un logro significativo de ordenar el trabajo y medir los avances bajo los indicadores de productos y procesos; sin embargo, en vez de ser el pilar de la programación interagencial, la Gestión Basada en Resultados se convirtió en un ejercicio formal de ajuste de indicadores sin una visión conjunta programática y operativa.

Lección 3: En este contexto, si bien la ausencia de la Teoría de Cambio fue una debilidad desde la vista de GBR, su utilidad en el formato actual del MANUD hubiera sido marginal ya que la acción programática de las agencias no nace desde el MANUD, sino que el MANUD nace de las visiones pre-determinadas y se acomoda a los mandatos de las agencias. En este sentido, la TdC no funciona como una construcción conjunta de una visión y acción común, sino que se reduce a un ejercicio de desarrollo de indicadores y resultados suficientemente amplios para acomodar diversos componentes separados y poder reportar. Mientras las agencias llegan al diseño del MANUD con las líneas programáticas pre-definidas, el valor agregado de una Teoría de Cambio es mínimo y su presencia en MANUD formal. Aun así, una Teoría de Cambio completa con un análisis de supuestos y riesgos hubiera ayudado en el seguimiento del MANUD para sintonizar la acción del SNU con las prioridades emergentes y cambiantes del país.

Lección 4: En la ausencia de la TdC y de un mecanismo de monitoreo integral del MANUD, la decisión de no llevar a cabo la evaluación del medio término del MANUD fue errónea ya que no se pudo abordar la desalineación entre los efectos del MANUD y el trabajo implementado a nivel de productos y actividades y alinear los últimos años del MANUD con la llegada del nuevo gobierno. Eso también resultó en la carencia de los insumos del Gobierno en la evaluación y el sesgo en el análisis de los datos obtenidos.

Lección 5: Así mismo, la decisión de no llevar a cabo el ejercicio de SWAP Scorecard contemplado para el 2019 es una oportunidad perdida de hacer el análisis de los avances en IGEM y alimentar el proceso de elaboración del nuevo UNSDCF. Aun con el ejercicio de Perfil de Género de País, la falta de data del SWAP Scorecard para el ACP es una carencia importante.

Lección 6: En el contexto de la poca alineación del trabajo interagencial con el MANUD, la relativa eficacia y eficiencia de algunos equipos fue determinada por dos factores:

- i) Factor personal, es decir el compromiso de las personas integrantes del grupo (como en el caso del GR2, GIG, Grupo inter-agencial de apoyo a territorios fronterizos (GIATF), el compromiso de algunos/as líderes de agencias y el respaldo del gobierno (GIG) que permite remover algunas barreras y lograr mayor incidencia y eficacia; y,
- ii) Claridad de los objetivos y razón de ser *transversal* y *no-sectorial* que permite trascender la idiosincrasia agencial y encontrar los puntos de convergencia sustantiva (GIG, GIATF), disminuir la competitividad por protagonismo definido por los mandatos de las agencias y logra mayor sinergia y colaboración.

En el caso del GIG, ambos factores contribuyeron a su relativa eficacia como el grupo más activo, con mayor sinergia interagencial y capacidad de incidencia, a pesar de numerosas

limitaciones y falta de financiamiento. Según el GIG, la mayor sinergia e incidencia ha sido alcanzado en los tiempos de mayor representación de las mujeres y *champions* hombres en el UNCT. El apoyo de la Vice Presidenta de Panamá quien se convirtió en la *Champion* Regional de género en 2015, fue instrumental en las acciones de empoderamiento de las mujeres durante el mandato del gobierno anterior. Al mismo tiempo, la importancia del factor personal es un factor negativo ya que indica la falta de la debida apropiación y transversalización del enfoque de género en el Equipo de País y pone en peligro la capacidad de incidencia y sostenibilidad de largo plazo.

Lección 7: No hay un criterio claro para la participación de las entidades del SNU en el MANUD. En el formato actual, la presencia o el mandato de una agencia en el país puede ser la justificación para firmarlo, aun cuando sus aportes al desarrollo del país sean mínimos y no siempre estén reflejados en los indicadores del MANUD. Eso puede desfavorecer y/o invisibilizar las agencias con la presencia o acción limitada, ya que no siempre se reporta la colaboración que no está reflejada en los indicadores del efecto. (ej. ONU Mujeres, UNDRR). Tampoco se reflejan todos los aportes de las agencias cuyos ciclos de planificación no coinciden con el de MANUD y del Gobierno (ej. FAO). Otras agencias, como UNOPS funcionan en respuesta a la demanda y sus aportes están frecuentemente amarrados a las acciones de otras agencias mediante los proyectos implementados, lo cual no permite debidamente visibilizar sus contribuciones. El marco de cooperación debe considerar las índoles operativas y sustantivas de las agencias durante la definición de la acción conjunta y asignación de las responsabilidades y buscar las maneras de acomodarlas en la estructura de los resultados y mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, considerando la opción de participación ponderada (*weighted participation*) en función del mandato, alcance y/o aporte.

Lección 8. Si bien la poca participación del Gobierno anterior en la evaluación fue prevista, y entendible en el caso de la limitada representación de la Sociedad Civil, la baja participación del SNU y en algunos casos, total ausencia de insumos y retroalimentación, demuestra un variado nivel de relevancia del MANUD para diferentes agencias del Sistema y apunta a las dinámicas y tendencias dentro del UNCT que deben ser tomados en cuenta durante la elaboración del nuevo UNSDCF y discusión sobre los roles y responsabilidades de las agencias dentro del UNCT.

Lección 9. Teniendo en cuenta las aspiraciones de Panamá a posicionarse como un donante y exportador de cooperación<sup>31</sup>, y con la prioridad del gobierno de reparar la imagen dañada de Panamá, es importante repensar el abordaje de Cooperación Sur-Sur y Gestión de Conocimiento y apoyar el país en la articulación de su oferta junto con la identificación de la demanda del país de las experiencias y conocimientos pertinentes para su desarrollo.

Lección 10. Construcción de los mensajes para comunicación no es la responsabilidad del Equipo de Comunicaciones; los mensajes se construyen desde el SNU, en los Grupos de

<sup>31</sup> Mencionado por dos consultados del SNU y 1 representante del Gobierno. En 2017, el Gobierno emitió una llamada para identificar las experiencias exitosas y replicables para su exportación y replicación a través del mecanismo de Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Resultados/temáticos en función del público meta; el UNCG es responsable de su articulación y búsqueda de canales y formatos apropiados para su diseminación y devolución.

## 11. RECOMENDACIONES

El presente capítulo ofrece recomendaciones al Equipo de País y la Oficina del Coordinador Residente estructurados según los criterios de la Evaluación y vinculados con los hallazgos y las lecciones principales. La gran mayoría de las recomendaciones estratégicas no son originales ya que coinciden con los lineamientos y objetivos de la reforma de las Naciones Unidas impulsada por el Secretario General y contenida en el MAF y la guía interna de UNSDCF. Las recomendaciones programáticas/de gestión surgen de los hallazgos de la evaluación y ofrecen pautas para operativizar las recomendaciones estratégicas.

Las recomendaciones no pretenden identificar los temas y/o áreas de cooperación del próximo ciclo programático ya que son la prerrogativa del SNU y del Estado Panameño y se definen conjuntamente en el proceso de ACP/UNSDCF. El propósito de esas recomendaciones es aprovechar del proceso de ACP en marcha y evitar los errores cometidos en los ciclos anteriores.

La siguiente tabla consolida las recomendaciones estratégicas y programáticas/de gestión:

Criterio de Evaluación	Recomendación Estratégica	Recomendación Programática/de gestión
<p><b>1. Pertinencia</b></p>	<p>1.1. Convertir el UNSDCF en la referencia principal para la acción conjunta entre el SNU y el Estado Panameño teniendo el PEN y el ACP como el norte para la visión y planificación estratégica.</p> <p>1.2. Asegurar que la propuesta del SNU va más allá de las solicitudes del gobierno y los mandatos individuales de las agencias, y nace de un <i>matching</i> de la demanda de desarrollo sostenible con la oferta del SNU.</p> <p>1.3. Definir los nichos donde hay mayor valor agregado del SNU en su totalidad bajo el principio de suficiencia de los <i>outcomes</i> y la</p>	<p>Reconociendo que el ACP es el proceso interno del SNU y no prevé la participación de los actores del estado, mantener el dialogo con las partes interesadas (<i>stakeholders</i>) clave durante el proceso de ACP para la colección de datos y validación de las brechas para el análisis</p> <p>Desarrollar un análisis causal de las principales brechas y barreras utilizando los riesgos y supuestos del PEN y del ACP como insumo orientador y definir que se necesita para abordar esas brechas y barreras y quien puede abordarlas.</p> <p>Hacer un ejercicio de reflexión y de <i>stock-taking</i> para analizar las fortalezas y debilidades del actual MANUD, y desarrollar un mapa de</p>

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
	<p>complementariedad vs acción paralela.</p> <p>1.4. Asegurar que el proceso involucra tanto los portadores de deberes como titulares de derechos para generar las acciones desde la perspectiva de los derechos humanos e igualdad y de ahí construir el consenso sobre las soluciones estratégicas que trascienden la temporalidad de los marcos de resultados quinquenales</p> <p>1.5. Identificar las áreas de mayor sensibilidad y riesgo político y buscar alianzas para construir las propuestas alternativas</p>	<p>riesgos y supuestos para la acción conjunta del SNU</p> <p>Desarrollar las notas estratégicas para las áreas de cooperación identificadas para articular las prioridades programáticas y principales abordajes estratégicos en consulta con los actores clave</p> <p>Desarrollar la Teoría de Cambio con participación de calidad tanto del Gobierno como de la sociedad civil en la identificación de los cambios deseados y las rutas de soluciones mediante el análisis profundo de supuestos y riesgos</p> <p>Considerar la participación informada y productiva de los sectores más excluidos, técnicos de las agencias, tomadores de decisiones; considerar la participación de los representantes del poder legislativo y judicial.</p> <p>Incluir en el proceso de construcción del UNSDCF los principales socios de implementación para asegurar la continuidad entre el diseño e implementación.</p> <p>Hacer un estudio para conocer la percepción de la población sobre SNU y sus objetivos y logros, temas sensibles para su consideración en la identificación de principales mensajes y líneas de acción</p> <p>Hacer reflexiones sistemáticas sobre los avances hacia los cambios utilizando los hallazgos del monitoreo continuo de avances</p>

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
		y de riesgos y evaluaciones periódicas.
<b>2. Eficacia</b>	<p>2.1. Aumentar la eficacia de la acción del SNU mediante la planificación. e implementación integral bajo un marco de resultados del UNSDCF de donde se derivan los marcos de resultados y líneas de acción de las agencias, se establecen las alianzas y se movilizan los fondos para la acción conjunta del SNU</p> <p>2.2. Fortalecer los mecanismos de seguimiento y análisis de riesgos y supuestos en estrecha coordinación con los principales actores</p>	<p>Desarrollar el Marco de Resultados del UNSDCF en base de la Teoría de Cambio construida y validada con amplia participación de las principales partes interesadas</p> <p>Asegurar que el ACP recopila datos de calidad y desagregados por género, edad y demás parámetros para la construcción de las líneas de base</p> <p>Asegurar que el Marco de Resultados contiene las líneas de base, y metas e indicadores desagregados; Alinear los indicadores con el PEN Visión 2030</p> <p>Teniendo en cuenta que los Grupos de Resultados son obligatorios bajo los lineamientos del UNSDCF, considerar la posibilidad de organizarlos según los ejes temáticos transversales (ej. la lógica de 5 P's de la Agenda 2030 repetida en el PEN);</p> <p>Minimizar el número de los grupos activos y fortalecer el liderazgo de las agencias;</p> <p>Repensar el modelo de liderazgo considerando opción de rotación anual;</p>

## Informe de Evaluación

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
		<p>Desarrollar estrategia de Cooperación Sur-Sur y de Gestión de Conocimiento del UNSDCF; establecer indicadores pertinentes</p> <p>Llevar a cabo capacitaciones continuas en Gestión Basada en Resultados y asegurar la planificación y rendición de cuentas a tiempo.</p>
	<p>3.1. Sintonizar los mecanismos y procesos de seguimiento, financiamiento, coordinación, comunicación y operaciones desde la OCR derivándolos desde el marco de resultados del UNSDCF, para agilizar la implementación, reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia del SNU.</p> <p>3.2. Considerar comunicación como la herramienta de</p>	<p>Aprovechar del fortalecimiento de la función del Coordinador Residente para consolidar los abordajes integrados y armonizar los procesos de gestión, comunicación y coordinación interna</p> <p>Establecer canales distintos de coordinación con los socios, contrapartes y actores de interés para fomentar la rendición de cuentas y retroalimentación</p> <p>Mejorar la devolución y rendición de cuentas con el Gobierno más</p>

Criterio de Evaluación	Recomendación Estratégica	Recomendación Programática/de gestión
3.Eficiencia	<p>desarrollo y repensar la estrategia de comunicación en función de quien comunica para quien – desde el Coordinador Residente hasta los grupos de resultados/temáticos</p> <p>3.3. Asegurar el seguimiento continuo de los avances según la Teoría de Cambio y análisis de riesgos</p> <p>3.4. Hacer un análisis del costo del desarrollo en Panamá mediante el análisis de gasto operativo y los costos de transacción para lograr mayor eficiencia</p>	<p>allá del Ministerio de Relaciones Interiores</p> <p>Re-pensar la participación de las agencias en el UNSDCF y considerar la representación “ponderada” en función de aportes/presencia</p> <hr/> <p>Incluir el UNCG en la construcción de la TdC y del UNSDCF</p> <p>Desarrollar plan de trabajo del Grupo de Comunicación en el marco del UNSDCF y vincularlo a través de los indicadores específicos</p> <p>Establecer presupuesto para la Comunicación del UNSDCF</p> <p>Desarrollar mensajes distintos para diferentes públicos; Construir mensajes distintos del SNU vs agenciales</p> <p>Vincular la Estrategia de Comunicación con la Estrategia de Conocimiento y CSS</p> <p>Identificar <i>champions</i> para temas de interés (ODS, Violencia, DDHH, Migración y xenofobia, género, resiliencia, cambio climático, juventud) desde la mirada conjunta interagencial del UNSDCF, sin perjudicar el trabajo individual de las agencias bajo sus propios mandatos</p> <p>Asegurar la coordinación del UNCG con los Grupos de Trabajo/temáticos y el equipo de Monitoreo de Evaluación y su participación en el desarrollo de</p>

Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

Informe de Evaluación

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
		<p>planes de trabajo y reuniones de devolución/rendición de cuentas</p> <p>Transversalizar el trabajo del Equipo de Comunicaciones en los planes de trabajo de los grupos de resultados/temáticos</p> <p>Llevar a cabo encuestas de percepciones para construir las acciones de comunicación</p> <hr/> <p>Desarrollar el Plan de Monitoreo y Evaluación integral bajo la Oficina del Coordinador Residente con indicadores vinculados con el UNSDCF</p> <p>Analizar los marcos de resultados/de trabajo de las agencias</p> <p>Asegurar que los planes de trabajo de los Grupos de Resultados/temáticos, sus indicadores y actividades responden al Marco de Resultados del UNSDCF y tienen vinculación directa a través de los indicadores</p> <p>Llevar a cabo monitoreo continuo desde la OCR de la implementación y rendición de cuentas al SNU</p> <p>Elaborar informes anuales analíticos sobre los avances hacia los resultados del UNSDCF, análisis de riesgos, contribuciones de las agencias</p> <p>Llevar a cabo Evaluación Medio Término de UNSDCF</p> <hr/> <p>Asegurar la participación del OMT en la construcción del presupuesto del UNSDCF</p>

Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

Informe de Evaluación

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
		<p>Hacer análisis periódico de la estructura de costos y gastos operativos del UNSDCF para su optimización y contabilización en el UNSDCF</p> <p>Mejorar la comunicación del OMT con la OCR más allá de las reuniones de UNCT</p> <p>Desarrollar informes anuales de la implementación de BOS y gastos operativos</p> <p>Establecer LTA para servicios de comunicación (Diseño gráfico, producción, traducción)</p> <p>Llevar el seguimiento de la gestión financiera del UNSDCF</p> <p>Analizar las necesidades y fuentes de financiación de las agencias para identificar las oportunidades y mecanismos de financiamiento conjunto del UNSDCF.</p> <p>Desarrollar un <i>dashboard</i> para el seguimiento de implementación y ejecución financiera del UNSDCF y generación de informes financieros</p> <p>Elaborar informes anuales de la ejecución del UNSDCF para el uso del UNCT, Grupos de Resultados/temáticos y agencias</p> <p>Movilizar recursos y desarrollar las propuestas de financiamiento desde el UNSDCF.</p>

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
<b>4. Sostenibilidad</b>	<p>4.1. Evitar el posicionamiento fragmentado frente al Gobierno.</p> <p>4.2. Re-posicionarse como la instancia impulsadora y facilitadora de procesos de diálogos y consultas nacionales.</p> <p>4.3. Lograr mayor integración de diferentes niveles del Gobierno y de sociedad civil en la implementación del UNSDCF más allá de los proyectos y programas específicos de las agencias</p>	<p>Fortalecer los ejes de trabajo con el poder legislativo y judicial, Concertación Nacional para Desarrollo</p> <p>Facilitar espacios de consulta y construcción sobre la temática pertinente del UNSDCF para diversos sectores de la sociedad</p> <p>Llevar a cabo análisis de situación y necesidades de la sociedad civil para fomentar su mayor participación y fortalecimiento</p> <p>Asegurar la participación de los eslabones medios del Gobierno en el trabajo de los Grupos de Resultados/temáticos</p> <p>Fomentar la participación de diversos segmentos de Sociedad Civil en el trabajo de los Grupos de Resultados/temáticos</p> <p>Desarrollar acciones transversales/temáticas con la participación de la Sociedad Civil</p> <p>Llevar a cabo la evaluación medio término del UNSDCF antes de la salida del gobierno en turno para revalidar la TdC y contribuir insumos para el proceso de transición/pre-empalme</p>
<b>5. Igualdad de Género y DDHH</b>	<p>5.1. Asegurar mayor transversalización y apropiación de los enfoques de IGEM y Derechos Humanos en el UNSDCF y en UNCT</p>	<p>Llevar a cabo análisis de IGEM en el marco del ACP para recopilar data y desarrollar los indicadores desagregados.</p> <p>Construir el UNSDCF según los criterios de SWAP Scorecard y transversalizar Igualdad de Género en los indicadores del UNSDCF</p>

## Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá

## Informe de Evaluación

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
		<p>Asegurar la participación del INAMU y organizaciones de mujeres y grupos de interés en la construcción de la TdC del UNSDCF.</p> <p>Apoyar la transversalización de IGEM en los Programas de País y otros documentos programáticos de las agencias y su armonización con los indicadores de IGEM del UNSDCF</p> <p>Llevar el seguimiento de los indicadores del UNSDCF y su reporting regular en el UNCT según los parámetros del SWAP Scorecard</p> <p>Transversalizar IGEM en la estrategia y el plan de Comunicación y el Plan de M&amp;E del UNSDCF, revisar el plan de operaciones desde el enfoque de IGEM.</p> <p>Considerar una serie de capacitaciones del personal del SNU sobre la transversalización de IGEM en los programas y proyectos de las agencias y diferentes ejes temáticos como migración, reducción de riesgo de desastres, medio ambiente y cambio climático, entre otros.</p> <p>Llevar a cabo el ejercicio de SWAP Scorecard (durante la Evaluación Medio Termino y/o final, según sea pertinente).</p> <p>Asegurar que los hallazgos y recomendaciones del EPU así como los demás instrumentos de DDHH, tales como la Convención sobre los Derechos de Niño,</p>

<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Recomendación Estratégica</b>	<b>Recomendación Programática/de gestión</b>
		<p>Convención de Derechos de Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de Trabajadores Migrantes, entre otros están reflejados en el proceso de ACP y en los indicadores del UNSDCF</p> <p>Fomentar mayor participación y representación de la Sociedad Civil en el ejercicio de EPU y discusiones/consultas pertinentes a DDHH</p>

## 12. LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1. Términos de Referencia de la Evaluación

Anexo 2. Código de Conducta

Anexo 3. Matriz de la Evaluación

Anexo 4. Listado de entrevistados

Anexo 5. Guía de entrevistas

Anexo 6. Resultados de las encuestas

Anexo 7. Bibliografía y fuentes de información

Anexo 8. Carta modelo de convocatoria

Anexo 9. Listas de Asistencia

## **Términos de Referencia**

### **Evaluación Final del MANUD 2016-2020 de Panamá**

#### **I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO**

El Gobierno de la República de Panamá y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Panamá, firmaron en septiembre de 2015, el **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020<sup>1</sup> (MANUD)**, que constituye el referente para la acción conjunta y coordinada entre el Gobierno de la República de Panamá y las diferentes agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá, que han contribuido al desarrollo del país.

El apoyo de la Organización de Naciones Unidas en el presente Marco de Cooperación corresponde a las características propias de Panamá, como país de renta alta, en el que persisten aún grandes asimetrías y desigualdades, relacionadas con su desarrollo socioeconómico. Por tanto, prioriza la asistencia técnica de alto nivel; el monitoreo de la situación de los Derechos Humanos; la formación y el desarrollo de capacidades. Se adhiere, además, plenamente a los cuatro principios de la Declaración de Busan sobre la cooperación eficaz para el desarrollo (apropiación y prioridad nacional, gestión orientada a resultados, alianzas incluyentes para el desarrollo y mutua transparencia y responsabilidad) e impulsa la Cooperación Sur-Sur/horizontal, como mecanismo de integración y transferencia de conocimientos entre las naciones.

El MANUD está en su cuarto año de implementación y se requiere de una evaluación final para analizar los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas para diseñar el nuevo Marco de Cooperación 2021-2024<sup>2</sup>, en conjunto con el nuevo gobierno en Panamá, hacia la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las normas y los estándares que orientarán el proceso de diseño, implementación y diseminación de los resultados finales son los definidos por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) en coordinación con el Grupo Inter-agencial de Naciones Unidas (UNCT) a nivel del país, incluyendo las autoridades nacionales.

Esta evaluación informará a los socios estratégicos y los destinatarios de los resultados de este ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

#### **II. OBJETO DE LA EVALUACIÓN**

El MANUD ofrece un panorama general a nivel de todo el Sistema de la misión, trabajo y contribución de las Naciones Unidas en los países, en apoyo de las políticas, prioridades y planes nacionales de los países en que se ejecutan programas, al tiempo que garantiza la coordinación, la coherencia, la eficacia y la eficiencia para lograr el máximo impacto.

Su elaboración fue el resultado de un amplio proceso participativo y dinámico, de análisis y discusión del equipo de país de la ONU en Panamá con las autoridades y técnicos tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil en general, a fin de determinar de manera conjunta las prioridades nacionales y definir las áreas de cooperación para el período 2016-2020.

---

<sup>1</sup> Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá 2016-2020

<sup>2</sup> El nuevo marco de cooperación de SNU se llamará United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF).

Producto de la evaluación del MANUD del período anterior 2012-2015 se derivaron, entre otras, dos lecciones aprendidas importantes, las cuales fueron incorporadas en el MANUD actual:

- 1) Planificar el MANUD a nivel de efectos tiene la ventaja de que permite visualizar aportes estratégicos para los desafíos del país y promueve una gestión basada en resultados.
- 2) La contribución de las Naciones Unidas, en un país de renta media alta, no se vincula con el aporte financiero que pueda canalizar, sino fundamentalmente con asistencia técnica de alto nivel.

Seguidamente se hizo un Análisis Conjunto de País (CCA), en el que además de determinar la situación del país y los retos del desarrollo nacional, se identificaron las tres áreas de cooperación que componen el MANUD 2016-2020:

- 1) Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión.
- 2) Gobernanza, Diálogo y Participación Social.
- 3) Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo.

En la preparación del MANUD participaron 100 colaboradores nacionales de 22 organizaciones gubernamentales, 18 organizaciones no gubernamentales y 3 universidades. Además de 25 técnicos de 15 agencias de la ONU en Panamá, durante el período de noviembre 2014 a marzo 2015.

La orientación básica del Marco de Cooperación está definida por la Carta de las Naciones Unidas y por el Plan Estratégico de Gobierno (PEG), 2015-2019, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 689 del 26 de diciembre del 2014 y publicado en la Gaceta Oficial 27708 el 27 de enero del 2015.

Este Marco de Asistencia para el Desarrollo y las tres áreas de cooperación están orientadas por los cinco principios de programación, que utilizaba la Organización de las Naciones Unidas y que han sido adaptados al contexto de Panamá, tales como: (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.

El MANUD 2016-2020 cuenta con una Matriz de Resultados que constituye la base para el seguimiento y evaluación de los 6 efectos directos establecidos, así como los 53 indicadores con líneas base, metas al 2020 y responsables, que en cada uno de los casos cuenta con una agencia de la ONU, como líder. A continuación, se presenta un resumen de la matriz de resultados del MANUD.

### Resumen de la Matriz de Resultados y Efectos esperados del MANUD 2016-2020

EFECTOS	Prioridades del PEG 2015-2019	Socios
<p><b>Efecto 1.1</b> 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>	<p>Reducir las asimetrías sociales, culturales y territoriales para avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva; ampliando las capacidades y oportunidades del conjunto de la población panameña de forma universal, sin distinción de origen, identidad cultural o estrato socioeconómico.</p> <p>Mejorar las condiciones de vida de la población y propiciar la inclusión mediante acciones orientadas a elevar los niveles de cobertura, la calidad y accesibilidad de los servicios sociales básicos.</p>	<p>Gabinete Social, MIDES, MINSA, MEDUCA, MINGOB, MIVIOT, MIDA, IDAAN, INEC, INAMU, <b>PNUD (L)</b>, UNICEF, UNFPA, OPS/OMS, UNESCO, FAO, ONUMUJERES, ONUSIDA.</p>

EFECTOS	Prioridades del PEG 2015-2019	Socios
<p><b>Efecto 1.2</b> Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades de gestión de las políticas públicas y utiliza mecanismos de gobernanza efectivos que incluyen la coordinación intersectorial, la participación social y la rendición de cuentas.</p>	<p>Administrar los recursos del Estado de manera responsable impulsando normas para asegurar la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas.</p>	<p>Gabinete Social, MIDES, MINSA, MEDUCA, MITRADEL, MINGOB, MIDA, <b>PNUD (L)</b>; UNICEF, UNFPA, OPS/OMS, ONUSIDA, ONUMUJERES, FAO</p>
<p><b>Efecto 2.1</b> Al 2020, El Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.</p>	<p>Promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.</p> <p>Ajustar el marco legal e institucional de las políticas Públicas que garanticen la ejecución del proceso de descentralización con transparencia en el uso de recursos, fiscalización, rendición de cuentas y participación ciudadana.</p>	<p>MEF, MINGOB, <b>PNUD (L)</b>, UNICEF, Concejos Municipales-Alcaldías, AMUPA, FAO, ONUSIDA UNESCO, INAMU, INAC SENNIAF, MIDES, Gabinete Social, Ministerio de la Presidencia, MICI, Tribunal Electoral, Asamblea Nacional, ONUMUJERES</p>
<p><b>Efecto 2.2</b> Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.</p>	<p>Mayor capacidad instalada para la gestión de los sistemas de seguridad ciudadana, con un enfoque de derechos y de género basado en la prevención de la violencia y el delito.</p>	<p>MEF, MINGOB, Alcaldías. <b>PNUD (L)</b> UNICEF, Concejos Municipales, AMUPA, INAMU, ONUSIDA, UNESCO, INAC, MICI, MIDES, SENNIAF, Gabinete Social, Ministerio de la Presidencia, ONUMUJERES, Asamblea Nacional, Tribunal Electoral, Partidos Políticos, INAC, FAO, INAMU, OPS/OMS, UNFPA, UNOPS, Órgano Judicial, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, OACNUDH, MINSEG, UNOD, Dirección General de Sistema Penitenciario, ANTAL.</p>
<p><b>Efecto 3.1</b> Al 2020, El Estado desarrolla e implementa Políticas Públicas y condiciones habilitantes</p>	<p>Impulsar medidas efectivas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, la protección ambiental y el desarrollo sostenible.</p>	<p>MINSA, IDAAN, <b>OPS/OMS (L)</b>, Secretaría Nacional de Energía y ASEP, <b>PNUD (L)</b>, ANAM, <b>PNUMA</b>, INEC, MITRADEL, OIM, OIT, FAO,</p>

EFECTOS	Prioridades del PEG 2015-2019	Socios
<p>para fomentar un crecimiento económico sostenible que produzca beneficios sociales, evite la degradación ambiental y ayude a transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos, socialmente inclusiva y que genere oportunidades de crecimiento y trabajo decente</p>	<p>Impulsar nuevas iniciativas de crecimiento, concentrando esfuerzos en sectores con un alto potencial de creación de nuevos empleos y un fuerte impacto en las condiciones socioeconómicas de la población.</p> <p>Mejorar la productividad de pequeños productores agropecuarios, garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la capacidad de generar ingresos de la población rural.</p> <p>Diseñar, aprobar e implementar una Estrategia Nacional de Cambio Climático y un Plan de evaluación del riesgo y prevención de desastres.</p>	<p>MEF, CONEP, CONATO, CONUSI, <b>OIT (L)</b></p>
<p><b>Efecto 3.2</b> Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.</p>		<p>SENAPAN, MINSA, MIDA, <b>FAO (L)</b>, PMA, OPS/OMS, IDAIP, INAMU, PNUD, SENACYT, INDICASAT, PNUMA (L), IAEA (L), ACP, ANAM, SINAPROC, UNOPS, UNISDR (L), MEDUCA, UNESCO, UNICEF,</p>

Ver en Anexo 4 el Marco de Resultados e Indicadores completo.

El total de los recursos financieros, de carácter indicativo, para el período asciende a B/.**118,227,055** cuya distribución fue la siguiente:

- 1) Para el Área de Cooperación 1 de Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión se tiene un monto de B/.**67,122,278 millones**, representando la de mayor monto.
- 2) Para el Área de Cooperación 2 de Gobernanza, Diálogo y Participación Social la suma total de B/.**39,395,000 millones**, y
- 3) Para el Área de Cooperación 3 de Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Inclusivo el monto asciende a B/.**11,709,777 millones**.

### III. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos de la evaluación del MANUD 2016-2020 son los siguientes:

- i) Valorar los resultados del MANUD 2016-2020.

- ii) Colectar y retomar las lecciones aprendidas para el diseño del nuevo Marco de Cooperación.
- iii) Medir el desempeño del marco de cooperación, en términos de su relevancia, eficacia (resultados, productos), eficiencia y sostenibilidad.

La evaluación se realiza con el objeto de proporcionar información sobre el estatus de la implementación del MANUD 2016-2020, entregando evidencias e información objetiva para permitir a los gestores la toma de decisiones fundamentadas para reposicionar el papel de las agencias del SNU en Panamá de manera estratégica. También para informar a los socios estratégicos y los destinatarios de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

El alcance de la Evaluación del MANUD 2016-2020, es a nivel nacional y se circunscribe al período comprendido entre el 1 de enero de 2016 a la fecha. La misma se realiza basándose en los datos disponibles en el momento de la evaluación, con los actores clave.

Los criterios de la evaluación serán los siguientes:

- **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 destinatarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo del país, incluyendo los temas de derechos humanos y empoderamiento e igualdad de género.
- **Eficacia:** grado de medición en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar los mismos.
- **Eficiencia:** mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica y organizacional (el rol de los grupos y la relación entre ellos con el UNCT). Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos esperados.
- **Sostenibilidad:** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación, serán consideradas para la planificación del nuevo marco de cooperación de Naciones Unidas.

#### IV. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de evaluación serán definidas por el equipo consultor en su Plan de Trabajo (producto 1). Las mismas deben responder a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. El equipo de gestión de la evaluación del Sistema de Naciones Unidas, liderado por el Coordinador Residente, aprobará las preguntas que provienen del Plan de Trabajo.

Como un elemento fundamental de los resultados de este proceso, se espera que la Evaluación Final del MANUD 2016-2020, nos ayude a contestar, como mínimo, las siguientes preguntas:

##### **Pertinencia**

- ¿El diseño del MANUD 2016-2020 y su implementación han abordado los desafíos principales de Panamá identificados en el CCA?

- ¿Contribuyó el MANUD al diseño de políticas y/o acciones que fomenten los Derechos Humanos, la Igualdad de género, la Sostenibilidad Ambiental, la Gestión Basada en Resultados y el Desarrollo de Capacidades nacionales?
- ¿Continúan siendo pertinentes las áreas de cooperación definidas en el MANUD, en el contexto nacional actual, teniendo en cuenta a la población más vulnerable?
- ¿Cómo fue el proceso de diseño del MANUD en cuanto a la participación de poblaciones vulnerables?

#### **Eficacia**

- ¿Qué cambios se han generado como resultado de la implementación del MANUD? ¿En qué medida el SNU ha contribuido al logro de estos cambios?
- ¿Cómo han afectado los resultados a diversos grupos de población (e.g., mujeres, grupos indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes)?
- ¿Provee el MANUD un marco de referencia efectivo para la colaboración entre las Agencias y el Gobierno?
- ¿Qué mecanismos de coordinación, información y participación se han establecido para el UNDAF, tanto a lo interno del SNU como con los socios y contrapartes?, ¿cuán efectivos han sido?
- ¿Generó el MANUD una respuesta coherente del Equipo de País a las prioridades nacionales?

#### **Eficiencia**

- ¿Se han hecho inversiones estratégicas, el monto de recursos asignado ha sido apropiado?
- ¿En qué medida los mecanismos han sido efectivos y han contribuido a una adecuada implementación del MANUD?
- ¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del MANUD?
- ¿Qué tan eficiente ha sido la organización del trabajo, los procedimientos y sistemas, la ejecución de recursos, la coordinación entre grupos de resultados y el rol del UNCT?

#### **Sostenibilidad**

- ¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU?
- ¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Panamá que podrían llegar a ser relevantes para contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país?
- ¿Qué tanto se ha logrado el fortalecimiento de capacidades de las contrapartes nacionales y de la sociedad civil?

### **V. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN**

Los datos aportados por la evaluación deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El equipo evaluador examinará todas las fuentes de información relevantes (e.j. MANUD 2016-2020, planes de trabajo anuales de los grupos de trabajo 1, 2 y 3 del UNDAF, informes semestrales y anuales, evaluación del UNDAF anterior, informes de lecciones aprendidas, documentos legales y de estrategia nacional) y cualquier otro material que el equipo considere útil para este análisis basado en datos objetivos.

Se espera que siga una metodología inclusiva y participativa que garantice una estrecha relación con el equipo de país y las contrapartes interesadas, especialmente a los grupos vulnerables. Se sugiere que los/las consultores/as revisen las Normas y Estándares de Evaluación de UNEG. Ver: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1616>.

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

1. Revisión de marco de resultados del MANUD 2016-2020
2. Análisis de datos cuantitativos (matriz de indicadores)
3. Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con informantes clave
4. Grupos focales y visitas de campo.

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

En el Anexo 2 se presenta una lista potencial de actores claves a entrevistar en el proceso de evaluación.

## VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN (ENTREGABLES)

Los productos a entregar son los siguientes:

1. Plan de Trabajo
2. Borrador del Informe Final de Evaluación
3. Informe Final de Evaluación del MANUD 2016-2020

1. **Informe Inicial de Evaluación del MANUD 2016-2020** (Inception Report), que incluya cronograma de trabajo y Propuesta Metodológica.

Este informe inicial debe prepararse antes de realizarse el ejercicio de recolección de datos. Debería detallar la comprensión del equipo 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 y los procedimientos de recolección. Se sugiere la siguiente estructura:

### **Informe inicial de Evaluación Final del MANUD 2016-2020:**

- i) **Contexto y objeto de evaluación**
- ii) **Propósito, objetivos y alcance** de la evaluación
- iii) **Marco de evaluación**, con una **matriz de evaluación** (desglosando cada criterio de evaluación, con preguntas de evaluación, indicadores, fuentes de información y métodos de recolección de la información)
- v) **Metodología** completa con
  - a) **Diseño metodológico;**
  - b) **muestreo y lista de personas a entrevistar y sitios a visitar;**
  - c) **instrumentos de evaluación** (cuestionario, pautas de entrevistas, etc.);
  - d) **limitaciones y medidas de mitigación**
  - e) **consideraciones éticas**
  - f) **análisis de los datos** (cómo se analizarán los datos, qué técnica se utilizará, software, etc.)
  - g) **diseminación** de la evaluación
- vi) **cronograma** y descripción del **rol y responsabilidades** de cada miembro del equipo.
- vii) **entregables** y control de calidad

**Nota: Al finalizar la misión de campo se requiere una presentación de los primeros hallazgos ante el grupo técnico del UNCT.**

## 2. Informe Borrador de la Evaluación Final del MANUD 2016-2020

Entrega del Borrador de la Evaluación Final del MANUD 2016-2020 y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados. El grupo de gestión de la evaluación, liderado por el Coordinador Residente, debe examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.

## 3. Informe de Evaluación Final del MANUD 2016-2020

Entrega del Informe Final de la Evaluación del MANUD al UNCT (documento + PPT). 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 concretas y aplicables, anexos establecidos y cumplir con el contenido mínimo solicitado.

El contenido del informe de evaluación final del MANUD debe incluir como mínimo lo siguiente:

- i. Título y páginas introductorias
- ii. Índice de contenido
- iii. Lista acrónimos y abreviaturas
- iv. Introducción
- v. **Resumen Ejecutivo** (máx. 5 páginas)
- vi. Contexto y presentación del objeto de evaluación
- vii. Propósito, Objetivos y Alcance de la Evaluación
- viii. Enfoque de la evaluación y Metodología
- ix. Limitaciones de la evaluación
- x. Consideraciones éticas
- xi. Hallazgos (por criterio de evaluación)
- xii. Conclusiones
- xiii. Lecciones aprendidas
- xiv. Recomendaciones
- xv. Anexos:
  - TdRs
  - Matriz de evaluación
  - Herramientas de recolección de la información
  - Lista de lugares visitados y contrapartes
  - Lista de documentos consultados
  - Otros documentos pertinentes

### Notas:

- 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, y la justificación correspondiente) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación.
- El informe final completo debe presentarse en idioma español e inglés\*
- Para ver los estándares de calidad de evaluaciones del Sistema de Naciones Unidas ver: <http://www.unevaluation.org/document/detail/607>

## VII. PERFIL DEL EQUIPO EVALUADOR

El Equipo Evaluador estará integrado por un consultor/a principal y un/a consultor/a de apoyo.

El/a consultor/a principal actuará como líder del Equipo Evaluador y asumirá la responsabilidad por los productos generados, la dirección y la coordinación de las distintas actividades a realizarse en el marco del

cronograma de trabajo para la evaluación. El consultor principal debe proveer directrices específicas al consultor de apoyo.

El/a consultor/a de apoyo desarrollará sus funciones durante la misión de campo en apoyo al consultor principal. Entre sus actividades se incluyen, aportar al equipo la información local sobre el país, acompañar y apoyar el desarrollo de la agenda de entrevista.

El/a consultor/a principal deberá reunir las siguientes características:

- Maestría en ciencias sociales, deseable con capacitación especializada en evaluación y gestión de programas y proyectos y/o investigación.
- Al menos 10 años de experiencia vinculada al diseño y gestión de marcos y planes estratégicos y/o sistemas de monitoreo y evaluación involucrando múltiples actores.
- Experiencia calificada en evaluaciones de programas de cooperación externa.
- Habilidad para coordinar equipos de trabajo.
- Habilidad para facilitar procesos de evaluación.
- Conocimiento relevante sobre el proceso de Reforma de Naciones Unidas, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
- Demostrado conocimiento en diseño conceptual, en gestión de sistemas y planes de monitoreo y en evaluaciones de programas y proyectos.
- Demostrada capacidad para elaborar informes técnicos y habilidad para expresar ideas claras y concisas, tanto verbal como escrita.
- Habilidad para establecer y mantener relaciones de trabajo efectivas con personas de diferentes niveles jerárquicos, nacionalidades y cultura, y para facilitar procesos.
- Alta confidencialidad y responsabilidad.
- Habilidades de trabajo en equipo, comunicación, redacción, capacidad de análisis y negociación.
- Habilidad para completar metas, trabajando bajo presión y con fecha límites específicos.
- Conocimiento de Microsoft Office, buscadores de Internet, páginas *web*, paquetes estadísticos, bases de datos y Sistemas de Información Geográfica.
- Con capacidad de hablar y escribir en español e inglés.

El/la consultor/a de apoyo deberá reunir las siguientes características:

- Maestría en ciencias sociales, deseable con capacitación especializada en evaluación y gestión de programas y proyectos y/o investigación.
- Al menos 3 años de experiencia vinculada al diseño y gestión de marcos y planes estratégicos y/o sistemas de monitoreo y evaluación involucrando múltiples actores.
- Experiencia calificada en evaluaciones de programas de cooperación externa.
- Demostrado conocimiento en diseño conceptual, en gestión de sistemas y planes de monitoreo y en evaluaciones de programas y proyectos.
- Demostrada capacidad para elaborar informes técnicos y habilidad para expresar ideas claras y concisas, tanto verbal como escrita.
- Alta confidencialidad y responsabilidad.
- Habilidades de trabajo en equipo, comunicación, redacción, capacidad de análisis y negociación.
- Habilidad para completar metas, trabajando bajo presión y con fecha límites específicos.
- Conocimiento de Microsoft Office, buscadores de Internet, páginas *web*, paquetes estadísticos, bases de datos y Sistemas de Información Geográfica.
- Con capacidad de hablar y escribir en el idioma español e inglés.

Los evaluadores deben ser independientes de cualquier organización que esté involucrada en el diseño, ejecución o asesoría de cualquier aspecto de la intervención que es objeto de la evaluación.

## Ética de la Evaluación

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere del equipo evaluador que sus labores estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace 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 Unidas y otras convenciones de derechos humanos.

Se 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 Unidas<sup>3</sup>. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG<sup>4</sup>.

## VIII. COORDINACION DEL TRABAJO

El equipo de evaluación trabajará bajo la dirección y supervisión de la Oficina de la Coordinación Residente (OCR) del SNU. Adicionalmente, se ha establecido un grupo de gestión de la evaluación, liderado por el Coordinador Residente y conformado por representantes técnicos de UNICEF, UNFPA, PNUD, ONUSIDA Y ONU MUJERES, quienes fungirán como recurso de apoyo al proceso.

***Los informes serán aprobados por el Coordinador Residente, previa revisión de la OCR y el Grupo de Gestión de la Evaluación.***

## IX. ESTIMACION DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

Actividad	Producto	Duración
Redacción del Informe Inicial de la Evaluación ( <i>Inception Report</i> )	<b>Producto 1:</b> Inception Report	Duración: <b>10 Días</b>
Entrevistas con Informantes Clave		<b>En Panamá</b> Duración: <b>15 Días</b>
Redacción de Informe Borrador	<b>Producto 2:</b> Informe Borrador de la Evaluación	Duración: <b>15 Días</b>

<sup>3</sup> UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: [http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc\\_id=100](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100).

<sup>4</sup> UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, 2017  
[:http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewihj9Kj07viAhXEo1kKHa-wDFMQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.unevaluation.org%2Fdocument%2Fdownload%2F2787&usg=AOvVaw3Degz4hvRc72VE1Fr6ev7Q](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewihj9Kj07viAhXEo1kKHa-wDFMQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.unevaluation.org%2Fdocument%2Fdownload%2F2787&usg=AOvVaw3Degz4hvRc72VE1Fr6ev7Q)

Actividad	Producto	Duración
Revisión del Borrador de Evaluación Final del MANUD 2016-2020		Duración: <b>10 Días</b>
Redacción de Informe Final	<b>Producto 3:</b> Informe Final de la Evaluación	Duración: <b>10 Días</b>

En un total de 60 días calendario se contaría con el Informe Final de Evaluación del MANUD 2016-2020.

## X. COSTOS DE LA CONSULTORÍA

El/la consultor/a debe presentar una oferta económica para el desarrollo de la consultoría que incluya honorarios y viajes internacionales/nacionales. Se esperan propuestas económicas separadas del/a consultor/a principal y del/a consultor/a de apoyo.

## ANEXOS

### Anexo 1: Documentos a revisar

4. Documento MANUD 2016-2020 <http://www.onu.org.pa/media/documentos/UNDAF-2016-02.pdf>
5. Planes de Trabajo Conjunto (PTC) de los Grupos de Resultados del MANUD
6. Información disponible en el SNU proveniente de los Asociados Nacionales en la Implementación del MANUD.
7. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 (PEG 2015-2019) <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/Plan-Estrategico-de-Gobierno-2015-2019-1.pdf>
8. Plan “Panamá: el País de Todos-Cero Pobreza” <http://www.gabinetesocial.gob.pa/planes-y-proyectos/plan-panama-el-pais-de-todos-cero-pobreza/>
9. Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030) [https://www.concertacion.org.pa/tmp/file/333/PEN2030\\_ES\\_Web.pdf](https://www.concertacion.org.pa/tmp/file/333/PEN2030_ES_Web.pdf)
10. Informe Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2017) <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Voluntario-ODS-2017.pdf>

Anexo 2: Formulario de Acuerdo con el Código de Conducta

Formulario de acuerdo del/la evaluador/a Nana Gibradze

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

Nombre del/la evaluador/a: NANA GIBRADZE

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda): OFICINA DEL COORDINADOR  
RESIDENTE

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: Ciudad de Panamá, 26 de agosto 2019*



Firma: \_\_\_\_\_

Anexo 3. Matriz de Evaluación

Criterio de Evaluación	Preguntas Clave	Fuentes de Data	Herramientas y Metodologías de Recopilación de datos	Indicadores preliminares
Pertinencia	<p>¿El diseño del MANUD 2016-2020 y su implementación han abordado los desafíos principales de Panamá identificados en el CCA?</p> <p>¿En qué medida las prioridades identificadas por el SNU son adecuadas al contexto de desarrollo?</p> <p>¿En qué medida se diseñó y aplicó la Teoría del Cambio? ¿El diseño de la Teoría del Cambio o la lógica de intervención fue representativa al momento de orientar los supuestos y elegir los caminos?</p> <p>¿Contribuyó el MANUD al diseño de políticas y/o acciones que fomenten los Derechos Humanos, la Igualdad de género, la Sostenibilidad Ambiental, la Gestión Basada en Resultados y el Desarrollo de Capacidades nacionales?</p> <p>¿Cómo fue el proceso de diseño del MANUD en cuanto a la participación de poblaciones vulnerables?</p>	<p>MANUD</p> <p>Documentos de país, planes de los grupos de resultados y de las agencias;</p> <p>Teoría de Cambio;</p> <p>marcos programáticos y de las agencias y documentos de políticas del gobierno;</p> <p>Lecciones aprendidas, testimonios</p>	<p>Datos cualitativos primarios y secundarios obtenidos a traves de la Revisión de escritorio;</p> <p>Análisis de la Matriz de Resultados;</p> <p>Reconstrucción de la TdC;</p> <p>Triangulación de las entrevistas, grupos focales, observaciones, encuesta</p>	<p>Porcentaje de las respuestas positivas del total de las respuestas</p> <p>1 - Nada adecuados/pertinentes/catalíticos/claros/bien</p> <p>2 - Algo adecuados/pertinentes/catalíticos/claros/bien</p> <p>3 - Medianamente adecuados/pertinentes/catalíticos/claros/bien</p> <p>4 - Adecuados/pertinentes/catalíticos/claros/bien</p> <p>5 - Muy Adecuados/pertinentes/catalíticos/claros/bien</p> <p>Sí/No</p>

	<p>¿El enfoque y las estrategias utilizadas fueron adecuadas para atender los problemas identificados de la población vulnerable (¿mujeres, indígenas, Afrodescendientes, NNA y juventud entre otros?)</p> <p>¿Continúan siendo pertinentes las áreas de cooperación definidas en el MANUD, en el contexto nacional actual, teniendo en cuenta a la población más vulnerable?</p> <p>¿En qué medida el diseño del MANUD contribuyó a una mayor eficacia y eficiencia de las intervenciones del SNU respecto de las necesidades?</p> <p>¿El diseño del MANUD ha contribuido a promover los principios de igualdad de género, derechos humanos, y desarrollo humano?</p> <p>¿En qué medida el marco de resultados es relevante y presenta una visión adecuada para basar las intervenciones de las agencias del SNU?</p> <p>¿Se establecen claramente en la matriz de resultados los diferentes niveles de resultados, productos, actividades? ¿En que medida la estructura de los resultados respalda la Teoría de Cambio/la lógica de intervención?</p>			
--	---	--	--	--

	<p>¿Cuenta la matriz de resultados con indicadores cuantitativos y cualitativos y líneas de base para medir los avances, incluyendo los avances en la igualdad de género?</p> <p>¿Provee el MANUD un marco de referencia efectivo para la colaboración entre las Agencias y los actores nacionales?</p>			
Eficacia	<p>¿Qué cambios se han generado como resultado de la implementación del MANUD? ¿En qué medida el SNU ha contribuido al logro de estos cambios?</p> <p>¿Generó el MANUD una respuesta coherente del Equipo de País a las prioridades nacionales?</p> <p>¿Qué factores han afectado el logro de los resultados del MANUD, ya sea positiva o negativamente? ¿Cómo evolucionaron las variables políticas, institucionales, económicas y sociales?</p> <p>¿Cómo han afectado los resultados alcanzados hasta la fecha a diversos grupos de población (e.g., mujeres, grupos indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes)?</p> <p>¿Qué mecanismos de coordinación, comunicación y participación se</p>	<p>MANUD Documentos de país, informes de grupos de resultados y de las agencias; Teoría de Cambio; informes técnicos y temáticos pertinentes de las agencias y del gobierno; Lecciones aprendidas, testimonios</p>	<p>Datos cualitativos primarios y secundarios obtenidos a traves de la Revisión de escritorio; Análisis de la Matriz de Resultados e informes; Triangulación de las entrevistas, grupos focales, observaciones, encuesta</p>	<p>Indicadores y metas de efecto y producto</p> <p>Porcentaje de las respuestas positivas del total de las respuestas</p> <p>Sí/No</p> <p>1 - Nada apropiados/buenos/eficaces/representativa/bien/coherente</p> <p>2 - Algo apropiados/buenos/eficaces/ representativa /bien/coherente</p> <p>3 - Medianamente apropiados/buenos/ eficaces / representativa /bien/coherente</p> <p>4 - apropiados/buenos/ eficaces / representativa/bien/coherente</p> <p>5 - Muy apropiados/buenos/ eficaces/representativa/bien/coherente</p>

	<p>han establecido para el UNDAF, tanto a lo interno del SNU como con los socios y contrapartes?, ¿cuán efectivos han sido?</p> <p>¿Se pueden identificar resultados no esperados?</p> <p>¿Han sido eficaces las alianzas generadas para contribuir al logro de los resultados?</p> <p>¿Los mecanismos de seguimiento y evaluación implementados ayudan a brindar información sobre la contribución de los proyectos al efecto?</p>			
<p>Eficiencia</p>	<p>¿Se han hecho inversiones estratégicas, y el monto de recursos asignado ha sido apropiado?</p> <p>¿En qué medida los mecanismos de gestión han sido efectivos y han contribuido a una adecuada implementación del MANUD?</p> <p>¿Se ha hecho un buen uso de las complementariedades y sinergias entre las agencias y se han reducido los costos de transacción en la implementación del MANUD?</p> <p>¿Qué tan eficiente ha sido la organización del trabajo, los procedimientos y sistemas, la ejecución de recursos, la coordinación entre grupos de</p>	<p>MANUD planes e informes de grupos de resultados y de las agencias; informes de gestión y financieros de las agencias; testimonios</p>	<p>Datos cualitativos primarios y secundarios obtenidos a traves de la Revisión de escritorio; Análisis de la Matriz de Resultados e informes de gestión y financieros; Triangulación de las entrevistas, grupos focales, observaciones, encuesta</p>	<p>Porcentaje de las respuestas positivas del total de las respuestas, datos de ejecución (delivery)</p> <p>Sí/No</p> <p>1 - Nada adecuados/efectivos/bien</p> <p>2 - Algo adecuados/efectivos/bien</p> <p>3 - Medianamente adecuados/efectivos/bien</p> <p>4 - Adecuados/efectivos/bien</p> <p>5 - Muy Adecuados/pertinentes/catalíticos/claros/bien</p>

	<p>resultados y el rol del UNCT?</p> <p>¿Los indicadores de M&amp;E fueron apropiados para vincular los productos a los efectos o ha habido la necesidad de establecer o mejorar dichos indicadores?</p> <p>¿Se ha completado el cronograma originalmente previsto?</p> <p>¿Los mecanismos de comunicación internos/externos han sido adecuados y efectivos?</p> <p>¿Los mecanismos de coordinación interagencial/interinstitucional han sido adecuados?</p> <p>¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución? (ej. establecimiento de áreas prioritarias y grupos de resultados)</p> <p>¿Existe algún factor externo al SNU que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna?  ¿Qué medidas se han tomado?  ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</p>			
Sostenibilidad	<p>¿Los resultados alcanzados son sostenibles en el tiempo, después de que concluyan las intervenciones del SNU? ¿Cuáles son las evidencias de que los logros alcanzados se mantendrán en el tiempo?</p>	<p>MANUD  Documentos de país,  informes de grupos de resultados y de las agencias;  informes</p>	<p>Supuestos y riesgos   Entrevistas, grupos focales, observaciones, revisión de escritorio</p>	<p>Porcentaje de las respuestas positivas del total de las respuestas</p> <p>Observaciones</p> <p>Sí/No</p>

	<p>¿Cuáles son las ventajas comparativas/fortalezas del SNU en Panamá que podrían llegar a ser relevantes para contribuir al logro de las prioridades de desarrollo del país?</p> <p>¿Qué tanto se ha logrado el fortalecimiento de capacidades de las contrapartes nacionales y de la sociedad civil?</p> <p>¿En qué medida se ha desarrollado una estrategia de sostenibilidad, que incluya desarrollo de capacidades en los asociados clave?</p> <p>¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios contribuirán a la sostenibilidad de los resultados?</p> <p>¿Cómo se responderá a las preocupaciones sobre igualdad de género, derechos humanos y desarrollo humano por los principales asociados?</p>	<p>técnicos y temáticos pertinentes de las agencias y del gobierno; Lecciones aprendidas, testimonios</p>		
<p>Lecciones Aprendidas</p>	<p>¿Cuáles serían las principales lecciones aprendidas que se han identificado?</p> <p>¿Qué proyectos, iniciativas y/o alianzas han funcionado particularmente bien y pueden ser consideradas como buenas prácticas?</p> <p>¿Qué no se debería haber hecho porque tuvo un impacto pequeño o negativo sobre el objetivo</p>	<p>Informes de lecciones aprendidas, informes sustantivos, testimonios</p>	<p>Entrevistas, grupos focales, observaciones. Revisión de escritorio</p>	<p>Porcentaje de las respuestas positivas del total de las respuestas</p> <p>Testimonios de los entrevistados</p>

	<p>general del MANUD?</p> <p>¿Qué elementos de contexto y supuestos han facilitado y/o dificultado alcanzar los resultados esperados?</p> <p>¿Qué procesos, de entre los más significativos, deberían documentarse a objeto de respaldar las lecciones aprendidas al final del MANUD?</p> <p>¿Qué funcionó particularmente bien y qué no funcionó en cuando a igualdad de género y empoderamiento de las mujeres para el logro de los resultados?</p> <p>¿Qué elementos no se consideraron en el diseño, la implementación y el monitoreo del MANUD?</p>			
--	--	--	--	--

#### Anexo 4. Listado de Entrevistados/as y Encuestados/as

<b>Institución</b>	<b>Nombre</b>	<b>Metodología</b>
OCR	Harold Robinson	Entrevista Individual
UNDP	Linda Maguire, Aleida Ferreira	Entrevista Individual
UNFPA	José Manuel Pérez, Edilma Berrio	Entrevista Individual
FAO	Adoniram Sanches	Entrevista Individual
UNAIDS	César Núñez	Entrevista Individual
UNOPS	Roberto Carrillo	Entrevista Individual
UNICEF	Kyungsun Kim	Entrevista Individual
OPS/OMS	Gerardo Alfaro	Cuestionario
ACNUR	Renee Cuijpers	Cuestionario
OIM	Kim Lee	Cuestionario
OIT	María Gabriela Peláez	Cuestionario
CANCILERIA	Isabel de Saint Malo	Cuestionario
MIAMBIENTE	Mirei Endara	Cuestionario
UNDP	Irina Madrid	Entrevista En Grupo Red de M&E
UNICEF	Anilena Mejía	
UNOPS	Karol King	
ONU MUJERES	Laura González	
ONUSIDA	Alejandra Corao	
OCR	Lorna Jenkins	
FAO	Dayan Bonilla	
ONU MUJERES	Dayanara Salazar	Entrevista en Grupo Grupo Interagencial de Género
PNUD	María Fernández Trueba	
FAO	Verónica Chicas	
UNICEF	Melantio Mendieta	Entrevista en Grupo OMT
FAO	Doménico Gargano	
UNV	Eidy Molina	
OCHA	Marie Crespo	
ONUSIDA	Tania Cárdenas	
UNOPS	Uriel Heskia	
UNOPS	Roberto Carillo	
OIM	Mireya Muñoz	
UNODC	Marilina Vergara	
UNICEF	Clara Inés Luna	Entrevista en Grupo Grupo de Comunicación de las Naciones Unidas
OCHA	Nadia Ortega	
OCHA	John Falgren	
FAO	Rosana Martín	
UNDRR	Guadalupe Natareno	

PNUD	Mónica Delen	
OCR	Janibeth Miranda	
IOM	Mayte Zachrisson	
OCR	Miguel Cuellar	Entrevista Individual
PNUD	Gabriel Boyke	Grupo Focal SNU Grupo de Resultados 1
UNICEF	Jorge Giannareas	
UNICEF	Javier Cordoba	
UNFPA	Edilma Berrio	
UNOPS	Karol King	
PNUD	Patricia Pérez	Grupo Focal SNU Grupo de Resultados 2
PNUD	Gloria Manzotti	
PNUD	Irina Madrid	
UNICEF	Ginna De La Guardia	
UNOPS	Karol King	
ONU AMBIENTE	Piedad Martin	Grupo Focal SNU Grupo de Resultados 3
FAO	Erika Pinto	
PNUD	Jessica Young	
UNICEF	Matteo Sim	
UNDRR	Saskia Carusi	
UNOPS	Karol King	
UNFCCC	Carlos Ruiz-Garvia	
UNFCCC	Daniel Galván Pérez	
<b>MINS</b>	<b>XXX NUNEZ?</b>	Grupo Focal Gobierno Grupo de Resultados 1
Observatorio ODS	Amelia M de Perez	
INAMU	Adorinda Ortega	
INAMU	Yaribeth Suria	
INAMU	Julissa Brower	Grupo Focal Gobierno Grupo de Resultados 2
MINGOB CLRAH	Melissa Sanchez	
MINGOB CLRAH	Rafael Bonilla	
MINGOB CLRAH	Alberta Sierra	
MINGOB IEI	Celina Bennett	Grupo Focal Gobierno Grupo de Resultados 3
MIAMBIENTE	Dario Luque	
MIAMBIENTE	Noriela Naure	
MIAMBIENTE	Neyra Herrera	Grupo Focal Sociedad Civil Grupo de Resultados 1
CONEGPA	Hortensia Rowe	
CONEGPA	Ellen Peterson	
SAMAAP	Melva Lowe de Goodin	
SAMAAP	Nyasha Warren	
REMAP	Cecilia Moreno	
Fundación Casa Taller	Gloria Bejarano	
Voces de Mujeres Afro	Mireya del C. Peart	

ANCON	Vania Gomes	Grupo Focal Sociedad Civil Grupo de Resultados 3
ANCON	Yolani Holmes	
CIAM	Patricia Oviedo	

Encuestas enviadas a:

SNU	Gobierno	Sociedad Civil
<a href="mailto:a.hollander@unesco.org">a.hollander@unesco.org</a> <a href="mailto:adoniram.sanches@fao.org">adoniram.sanches@fao.org</a> <a href="mailto:aleida.ferreyra@undp.org">aleida.ferreyra@undp.org</a> <a href="mailto:alfaroge@paho.org">alfaroge@paho.org</a> <a href="mailto:amejia@unicef.org">amejia@unicef.org</a> <a href="mailto:ana.touza@wfp.org">ana.touza@wfp.org</a> <a href="mailto:anarela.sanchez@undp.org">anarela.sanchez@undp.org</a> <a href="mailto:arosemena@unfpa.org">arosemena@unfpa.org</a> <a href="mailto:atencioa@paho.org">atencioa@paho.org</a> <a href="mailto:berrio@unfpa.org">berrio@unfpa.org</a> <a href="mailto:canedo@ilo.org">canedo@ilo.org</a> <a href="mailto:CardenaschoT@unaid.org">CardenaschoT@unaid.org</a> <a href="mailto:cermeno@unhcr.org">cermeno@unhcr.org</a> <a href="mailto:cluna@unicef.org">cluna@unicef.org</a> <a href="mailto:coraoa@unaid.org">coraoa@unaid.org</a> <a href="mailto:crespo@un.org">crespo@un.org</a> <a href="mailto:cruizgarvia@unfccc.int">cruizgarvia@unfccc.int</a> <a href="mailto:cuijpers@unhcr.org">cuijpers@unhcr.org</a> <a href="mailto:dayan.bonillasanchez@fao.org">dayan.bonillasanchez@fao.org</a> <a href="mailto:Dayanara.salazar@unwomen.org">Dayanara.salazar@unwomen.org</a> <a href="mailto:dgalvanperez@unfccc.int">dgalvanperez@unfccc.int</a> <a href="mailto:Domenico.gargano@fao.org">Domenico.gargano@fao.org</a> <a href="mailto:e.kuisch-laroche@unesco.org">e.kuisch-laroche@unesco.org</a> <a href="mailto:edutary@iom.int">edutary@iom.int</a> <a href="mailto:eidy.molinar@unwomen.org">eidy.molinar@unwomen.org</a> <a href="mailto:Erika.pinto@fao.org">Erika.pinto@fao.org</a> <a href="mailto:fabriziof@unops.org">fabriziof@unops.org</a> <a href="mailto:fautsch@unhcr.org">fautsch@unhcr.org</a> <a href="mailto:fernandeztrueba@undp.org">fernandeztrueba@undp.org</a> <a href="mailto:fernando.garcia@undss.org">fernando.garcia@undss.org</a> <a href="mailto:Gabriel.boyke@undp.org">Gabriel.boyke@undp.org</a> <a href="mailto:gdelaguardia@unicef.org">gdelaguardia@unicef.org</a> <a href="mailto:Gloria.manzotti@undp.org">Gloria.manzotti@undp.org</a> <a href="mailto:gnatareno@eird.org">gnatareno@eird.org</a> <a href="mailto:grisell.mojica@un.org">grisell.mojica@un.org</a> <a href="mailto:harold.robinson@un.org">harold.robinson@un.org</a> <a href="mailto:heileman@un.org">heileman@un.org</a> <a href="mailto:hilda.paparoni@unv.org">hilda.paparoni@unv.org</a> <a href="mailto:irina.madrid@undp.org">irina.madrid@undp.org</a> <a href="mailto:j.ruizcumplido@ifad.org">j.ruizcumplido@ifad.org</a> <a href="mailto:janibeth.miranda@un.org">janibeth.miranda@un.org</a> <a href="mailto:jcordoba@unicef.org">jcordoba@unicef.org</a>	<a href="mailto:adominguez@miambiente.gob.pa">adominguez@miambiente.gob.pa</a> <a href="mailto:adorindaortega@hotmail.com">adorindaortega@hotmail.com</a> <a href="mailto:amperez@cwpanama.net">amperez@cwpanama.net</a> <a href="mailto:asierra@mingob.gob.pa">asierra@mingob.gob.pa</a> <a href="mailto:cbennett@mingob.gob.pa">cbennett@mingob.gob.pa</a> <a href="mailto:cgomez@miambiente.gob.pa">cgomez@miambiente.gob.pa</a> <a href="mailto:cyntiadominguez@gmail.com">cyntiadominguez@gmail.com</a> <a href="mailto:dluque@miambiente.gob.pa">dluque@miambiente.gob.pa</a> <a href="mailto:ebosquez@minsa.gob.pa">ebosquez@minsa.gob.pa</a> <a href="mailto:ediaz@arap.gob.pa">ediaz@arap.gob.pa</a> <a href="mailto:eharbar@inamu.gob.pa">eharbar@inamu.gob.pa</a> <a href="mailto:erodriguez@concertacion.org.pa">erodriguez@concertacion.org.pa</a> <a href="mailto:isabelstmalo@gmail.com">isabelstmalo@gmail.com</a> <a href="mailto:jdieguez@mef.gob.pa">jdieguez@mef.gob.pa</a> <a href="mailto:jejaen@miambiente.gob.pa">jejaen@miambiente.gob.pa</a> <a href="mailto:jmiller@mingob.gob.pa">jmiller@mingob.gob.pa</a> <a href="mailto:julissabrower@gmail.com">julissabrower@gmail.com</a> <a href="mailto:marbernal@energia.gob.pa">marbernal@energia.gob.pa</a> <a href="mailto:mlromero@post.harvard.edu">mlromero@post.harvard.edu</a> <a href="mailto:msanchez@mingob.gob.pa">msanchez@mingob.gob.pa</a> <a href="mailto:nherrera@miambiente.gob.pa">nherrera@miambiente.gob.pa</a> <a href="mailto:nmaure@miambiente.gob.pa">nmaure@miambiente.gob.pa</a> <a href="mailto:ntrejos@pancanal.com">ntrejos@pancanal.com</a> <a href="mailto:nvasquez@mef.gob.pa">nvasquez@mef.gob.pa</a> <a href="mailto:Rbonilla@mingob.gob.pa">Rbonilla@mingob.gob.pa</a> <a href="mailto:sarodriguez@senniaf.gob.pa">sarodriguez@senniaf.gob.pa</a> <a href="mailto:tfernandez@pancanal.com">tfernandez@pancanal.com</a> <a href="mailto:urennabest@yahoo.com">urennabest@yahoo.com</a> <a href="mailto:virginia_ecg@yahoo.es">virginia_ecg@yahoo.es</a> <a href="mailto:ycardenas@cwpanama.net">ycardenas@cwpanama.net</a> <a href="mailto:mireiheras@gmail.com">mireiheras@gmail.com</a>	<a href="mailto:abel0806@gmail.com">abel0806@gmail.com</a> <a href="mailto:Abhie.web.26@gmail.com">Abhie.web.26@gmail.com</a> <a href="mailto:alavitola@hotmail.com">alavitola@hotmail.com</a> <a href="mailto:anayansiturner@gmail.com">anayansiturner@gmail.com</a> <a href="mailto:arce_mariela@hotmail.com">arce_mariela@hotmail.com</a> <a href="mailto:banta@iri.org">banta@iri.org</a> <a href="mailto:bioalfabetizacionpty@gmail.com">bioalfabetizacionpty@gmail.com</a> <a href="mailto:camlee13@gmail.com">camlee13@gmail.com</a> <a href="mailto:Casataller.direccion@gmail.com">Casataller.direccion@gmail.com</a> <a href="mailto:Cecilia.moreno80@gmail.com">Cecilia.moreno80@gmail.com</a> <a href="mailto:comitedhpanama@gmail.com">comitedhpanama@gmail.com</a> <a href="mailto:cspadafora@indicat.org.pa">cspadafora@indicat.org.pa</a> <a href="mailto:daliadaviles@yahoo.com">daliadaviles@yahoo.com</a> <a href="mailto:decanato.educacion@up.ac.pa">decanato.educacion@up.ac.pa</a> <a href="mailto:ellenpeterson99@aol.com">ellenpeterson99@aol.com</a> <a href="mailto:elsamontilla@gmail.com">elsamontilla@gmail.com</a> <a href="mailto:eunice108@hotmail.com">eunice108@hotmail.com</a> <a href="mailto:gmr53@hotmail.com">gmr53@hotmail.com</a> <a href="mailto:hortensiarowe@gmail.com">hortensiarowe@gmail.com</a> <a href="mailto:iluttrell@panacamara.org">iluttrell@panacamara.org</a> <a href="mailto:jdiosacg@gmail.com">jdiosacg@gmail.com</a> <a href="mailto:jriano@atsgcorp.com">jriano@atsgcorp.com</a> <a href="mailto:juan.posada@marviva.net">juan.posada@marviva.net</a> <a href="mailto:juspax@cwpanama.net">juspax@cwpanama.net</a> <a href="mailto:linoschka.lopez@gmail.com">linoschka.lopez@gmail.com</a> <a href="mailto:lmejia@indicat.org.pa">lmejia@indicat.org.pa</a> <a href="mailto:Luis.cubilla@up.ac.pa">Luis.cubilla@up.ac.pa</a> <a href="mailto:luzmilacs25@yahoo.com">luzmilacs25@yahoo.com</a> <a href="mailto:matildeluna@relaf.org">matildeluna@relaf.org</a> <a href="mailto:Mayte.gonzalez@wetlands.org">Mayte.gonzalez@wetlands.org</a> <a href="mailto:mcastillo@alianzaprojusticia.org.pa">mcastillo@alianzaprojusticia.org.pa</a> <a href="mailto:melvalowe@cableonoda.net">melvalowe@cableonoda.net</a> <a href="mailto:miss.stephaniemurillo@gmail.com">miss.stephaniemurillo@gmail.com</a> <a href="mailto:mode01@hotmail.com">mode01@hotmail.com</a> <a href="mailto:nicolasa@terreros@udelac.ac.pa">nicolasa@terreros@udelac.ac.pa</a> <a href="mailto:nyashaw@gmail.com">nyashaw@gmail.com</a> <a href="mailto:odeobaldia@libertadciudadana.org">odeobaldia@libertadciudadana.org</a> <a href="mailto:omicasama@gmail.com">omicasama@gmail.com</a> <a href="mailto:ovallehh@hotmail.com">ovallehh@hotmail.com</a> <a href="mailto:peartmireya@hotmail.com">peartmireya@hotmail.com</a> <a href="mailto:poviedo@ciam.org">poviedo@ciam.org</a> <a href="mailto:radioplaneta77@gmail.com">radioplaneta77@gmail.com</a>

<p> <a href="mailto:jessica.young@undp.org">jessica.young@undp.org</a>  <a href="mailto:jgiannareas@unicef.org">jgiannareas@unicef.org</a>  <a href="mailto:john.fallgren@un.org">john.fallgren@un.org</a>  <a href="mailto:joperez@unfpa.org">joperez@unfpa.org</a>  <a href="mailto:jose.viladelcastillo@un.org">jose.viladelcastillo@un.org</a>  <a href="mailto:karolk@unops.org">karolk@unops.org</a>  <a href="mailto:kkim@unicef.org">kkim@unicef.org</a>  <a href="mailto:laura.gonzalez@unwomen.org">laura.gonzalez@unwomen.org</a>  <a href="mailto:linda.maguire@undp.org">linda.maguire@undp.org</a>  <a href="mailto:lopez20@un.org">lopez20@un.org</a>  <a href="mailto:lorna.jenkins@one.un.org">lorna.jenkins@one.un.org</a>  <a href="mailto:luis.pinto@fao.org">luis.pinto@fao.org</a>  <a href="mailto:m.martell@unesco.org">m.martell@unesco.org</a>  <a href="mailto:malejos@ohchr.org">malejos@ohchr.org</a>  <a href="mailto:Maria.vergara@un.org">Maria.vergara@un.org</a>  <a href="mailto:miguel.barreto@wfp.org">miguel.barreto@wfp.org</a>  <a href="mailto:mimuno@iom.int">mimuno@iom.int</a>  <a href="mailto:mmendieta@unicef.org">mmendieta@unicef.org</a>  <a href="mailto:mn.vaeza@unwomen.org">mn.vaeza@unwomen.org</a>  <a href="mailto:monica.deleon@undp.org">monica.deleon@undp.org</a>  <a href="mailto:montilli@paho.org">montilli@paho.org</a> </p>		<p> <a href="mailto:rita.spadafora@ancon.org">rita.spadafora@ancon.org</a>  <a href="mailto:rmontenegro@conservation.org">rmontenegro@conservation.org</a>  <a href="mailto:Roberto.mera@hias.org">Roberto.mera@hias.org</a>  <a href="mailto:santandertristand@yahoo.com">santandertristand@yahoo.com</a>  <a href="mailto:segurajheyson@gmail.com">segurajheyson@gmail.com</a>  <a href="mailto:sgernado@gmail.com">sgernado@gmail.com</a>  <a href="mailto:smontenegro@ciampanama.org">smontenegro@ciampanama.org</a>  <a href="mailto:smosquera@cdspanama.org">smosquera@cdspanama.org</a>  <a href="mailto:tiradopdelgado@hotmail.com">tiradopdelgado@hotmail.com</a>  <a href="mailto:Vania.gomes@ancon.org">Vania.gomes@ancon.org</a>  <a href="mailto:Yolani.holmes@ancon.org">Yolani.holmes@ancon.org</a> </p>
---	--	---

Nombre del entrevistado/a	Título y Organización	Fecha de la entrevista
Relación con el MANUD:		

## Introducción

La Oficina del Coordinador Residente en Panamá está realizando una evaluación independiente del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas (MANUD) en el país. La evaluación se focaliza en las contribuciones del Sistema de Naciones Unidas a los resultados de desarrollo a nivel nacional del período 2016-2020. Se espera que los resultados contribuyan al desarrollo del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para Desarrollo Sostenible (UNSDCF por sus siglas en inglés) para el periodo 2021-2025. La evaluación está siendo realizada por la consultora independiente en el transcurso de septiembre-octubre 2019. El propósito de la evaluación es analizar los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas para diseñar el nuevo Marco de Cooperación 2021-20241, en conjunto con el nuevo gobierno en Panamá, hacia la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y proporcionar información sobre el estatus de la implementación del MANUD 2016-2020, entregando evidencias e información objetiva para permitir a los gestores la toma de decisiones fundamentadas para reposicionar el papel de las agencias del SNU en Panamá de manera estratégica, así como para informar a los socios estratégicos y los destinatarios de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

Esta entrevista se lleva a cabo para complementar y triangular los hallazgos obtenidos a través del análisis de la documentación, encuestas y grupos focales. La entrevista es confidencial. Información abordada en la entrevista no será compartidas con el las Agencias del SNU, Gobierno o público general, sino que procesadas y analizadas por la evaluadora en conjunto con otra información.

Se solicita el permiso de grabación.

## Agencias del SNU

- ¿Cómo se han evolucionado las prioridades (internas y externas) del SNU desde el comienzo del presente ciclo programático?
- ¿Qué rol y ventaja comparativa tiene el SNU en un país de renta media alta como Panamá? ¿Por qué es importante su presencia en el país? ¿Cuál sería el impacto en Panamá si no estuviera presente el SNU?
- ¿Cuáles han sido los mayores logros en estos últimos años? ¿Cuáles han sido los principales cambios o resultados alcanzados a raíz de la colaboración interagencial? ¿Hay algún tema que el SNU ha puesto en la mesa y ha sido adoptado por el Gobierno?
- ¿Cuál ha sido el rol más preponderante que ha tomado el SNU en Panamá?
  - Facilitador de conocimiento, incluyendo CSS

---

<sup>1</sup> El nuevo marco de cooperación de SNU se llamará el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (United Nations Sustainable Development Cooperation Framework UNSDCF).

- Implementador
- Asesor técnico y en políticas
- ¿Hay algún tema sensible políticamente que el SNU no ha podido abordar? ¿Por qué?
- ¿Cuáles han sido los desafíos más grandes en la implementación del MANUD?
  - ¿En la relación con el gobierno y en términos de la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas a luz del cambio del Gobierno y carencias del sistema de administración pública de Panamá?
  - ¿En términos financieros?
  - ¿En términos de coordinación interagencial?
- ¿Cuál es su percepción sobre la eficiencia del SNU? ¿Qué impacto ha tenido la reforma del sistema ONU y el delinking en el funcionamiento del SNU e implementación del MANUD?
- ¿Cuál es su percepción de la sostenibilidad potencial de los resultados del MANUD, especialmente de cara al cambio de gobierno y debilidades institucionales?
- ¿En retrospectiva, hay algo que haría diferente?
- ¿Existen oportunidades y nuevas áreas de apoyo para el SNU en Panamá? ¿Cuáles son las áreas que debe mejorar el SNU para mejorar su posicionamiento y contribución en el país?
- ¿En qué áreas temáticas podría profundizar su labor el SNU? ¿Hay algún área o socio con el cual el SNU debería de trabajar y no lo ha hecho?

## Grupos de Resultados

### *Pertinencia*

- ¿Cuáles son las prioridades nacionales en el área priorizada y cómo han evolucionado desde la aprobación del MANUD? ¿Hay algún tema que aún no se ha abordado? ¿Por qué?
- ¿Ha habido alguna diferencia en la visión y la gestión en los últimos años, algún ajuste en la estrategia del MANUD reflejado en el trabajo del GR?

### *Eficacia*

- ¿Cuál es la Teoría de Cambio de su área de resultados? ¿Las principales privaciones, supuestos y riesgos?
- ¿Hay aspectos de la Teoría de Cambio o la lógica de intervención bajo su área que han cambiado afectando la implementación?
- ¿Cuáles han sido los cambios más significativos impulsados en su área temática, especialmente en apoyo a los grupos vulnerables? ¿Cuál es su percepción sobre la capacidad y las herramientas del SNU de apoyar e incluir a los grupos vulnerables en las políticas públicas?
- ¿Hubo algún resultado inesperado, sea positivo o negativo de la colaboración interagencial en su área temática?

- ¿Qué iniciativas de Cooperación Sur-Sur o Triangular se han desarrollado o impulsado bajo su área temática? ¿Qué acciones son requeridas para mejorarlas?
- ¿Hay algún área o socio con el cual el SNU debería de trabajar y no lo ha hecho?

#### *Eficiencia, sinergias y coordinación*

- ¿Cuál es su percepción sobre la eficiencia del SNU?
- ¿Que no funciona tan bien? ¿Cuáles fueron los desafíos? ¿Tuvieron suficientes recursos y tiempo para realizar su trabajo?
- ¿Hubo retrasos de ejecución o dificultades de gestión durante la implementación? ¿Qué se hizo para solventarlos?
- ¿Qué medidas adoptaron para promover la integración y sinergias entre las agencias participantes y áreas temáticas? ¿Con contrapartes y socios nacionales? ¿Cómo se ha integrado la sociedad civil en el trabajo del GR?
- ¿Cómo se establecieron las sinergias con otros Grupos de Resultados?
- ¿Hay algún socio con el cual el SNU debería de trabajar y aún no lo hace?

#### *Sostenibilidad y transición al nuevo ciclo programático*

- ¿Hay evidencia de la incidencia política, transferencia de capacidades y mejora en el funcionamiento de las instituciones públicas?
- ¿Hay evidencia de sostenibilidad política, institucional y financiera de las acciones y resultados del MANUD?
- ¿Cómo se ha abordado el desafío recurrente del cambio de Gobierno que afecta la sostenibilidad de resultados?
- ¿Cuál es el potencial impacto del MANUD?
- ¿Cuál es su percepción sobre el posicionamiento y la imagen del SNU en el país, su capacidad de incidencia y liderazgo para contribuir al desarrollo sostenible?

#### *Género y derechos humanos*

- ¿Cómo han integrado género en el trabajo del GR? ¿Cómo se han realizado los análisis respecto al avance en género? ¿Cómo monitorean y toman decisiones al respecto, en base de los indicadores de género?
- ¿Cómo han integrado la perspectiva de derechos humanos en el trabajo del GR?
- ¿Cómo se relaciona el GR con el Grupo Interagencial de Género?
- ¿Cuáles han sido los principales desafíos de transversalización de género y derechos humanos en el MANUD y en el trabajo del SNU?

#### *Recomendaciones*

- ¿Existen oportunidades y nuevas áreas de apoyo para el SNU en Panamá?
- ¿Cuáles son las áreas que debe mejorar y profundizar el SNU para mejorar su posicionamiento y contribución en el país?
- ¿Alguna otra recomendación?

## Grupo de Monitoreo y Evaluación

- ¿Cuáles son las principales tareas de la red y distribución de tiempo?
- ¿Cómo se monitorean y reportan los avances? ¿en base de cambios, de acuerdo a la teoría de cambio, o lista de actividades?
- ¿Cuál es su percepción sobre la capacidad del M&E y RBM en el SNU?
- ¿Cuáles han sido los principales desafíos en términos de M&E?
- ¿Cómo ha integrado el enfoque de género en los indicadores? ¿se han realizado el monitoreo y análisis respecto al avance en género?
- ¿Han tenido suficientes recursos para monitorear el programa? ¿Qué se puede mejorar?
- ¿Qué sistematizaciones de conocimientos se han realizado? ¿Cómo se usan las evaluaciones?
- ¿Alguna recomendación?

## Grupo de Operaciones y Gestión

- ¿Qué mecanismo de coordinación y comunicación existe entre programas y operaciones?
- ¿Cuáles han sido los principales logros en términos de Gestión y operaciones?
- ¿Cuáles han sido los principales desafíos en relación a la implementación del MANUD y coordinación interagencial?
- ¿Cuáles han sido los principales desafíos de la implementación de los Standard Operating Procedures?
- ¿Qué ha cambiado con el Business Operations Strategy?
- ¿Alguna recomendación?

## Grupo de Comunicaciones

- ¿Cómo funciona el Grupo Interagencial de Comunicaciones? ¿Cuáles son sus funciones?
- ¿Está la gestión de conocimiento incluida en sus funciones? ¿Qué sistematizaciones de procesos o experiencias se han realizado? ¿Cómo son usadas las evaluaciones?
- ¿Cuenta con una estrategia de comunicaciones y plan de acción? ¿Cuáles han sido los principales avances y desafíos?
- ¿Qué resultados se han logrado desde la creación del área de comunicaciones? ¿Cuál ha sido el impacto del Grupo de comunicaciones en el trabajo del SNU e implementación del MANUD?
- ¿Cuáles son las prioridades actualmente del Grupo Interagencial de Comunicación?
- ¿Cómo ha contribuido el área de Comunicaciones interés, visibilidad y respaldo hacia los objetivos de desarrollo sostenible?

- ¿Hay algunos temas que son particularmente sensibles en Panamá? ¿Cómo maneja el SNU estos temas en los medios? ¿Qué tipo de productos y medios de comunicación usan?
- ¿Con qué frecuencia actualiza las redes sociales y el sitio web del UNCT?
- ¿Cómo integra género en la función de comunicaciones? ¿Qué trabajo se ha realizado con el Grupo Interagencial de género?
- ¿Cómo se coordina con la red de Monitoreo y Evaluación? ¿con los Grupos de Resultados?
- ¿Qué retos enfrenta en su función?
- ¿Alguna recomendación?

### Grupo Interagencial de Género

- ¿Existe la Estrategia y el Plan de Trabajo de Género Interagencial? ¿Cómo se mide el avance respecto a la implementación del plan de trabajo de género? ¿Qué herramientas se usan para medir cambios alcanzados (ej: ¿mayor participación política de la mujer, mayor acceso a servicios básicos)?
- ¿El diseño del MANUD fue basado en el análisis preliminar de género e incorpora adecuadamente los componentes de género, equidad y DDHH?
- ¿Cuáles han sido los principales avances y desafíos en su implementación y en la integración sistemática del enfoque de género en el MANUD?
- ¿Cómo está SNU promoviendo una atención según las necesidades diferenciadas de hombres / mujeres / por edad? ¿Qué apoyo se ha brindado en este aspecto?
- ¿Qué capacitaciones se han realizado al personal en temas de género y derechos humanos?
- ¿Cuál es su percepción sobre la capacidad del SNU en promover e integrar temas de igualdad de género en su labor?
- ¿En cuál de los 3 grupos de resultados se podría fortalecer la integración de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres?
- ¿Qué ha hecho el SNU para trasladar capacidades a los socios en temas de género y derechos humanos a través del acompañamiento técnico permanente al socio?
- ¿El MANUD y el SNU contribuyeron al cambio positivo hacia igualdad de género, respeto a los DDHH y logro del DH?
- ¿Qué hace falta para alcanzar los resultados esperados en términos de género y derechos humanos? ¿Existe alguna brecha en términos de capacidad, conocimiento o recursos?
- ¿Qué se debería incluir en el próximo Marco Estratégico para garantizar una inclusión de género y enfoque de equidad y DDHH en las acciones del SNU?
- ¿Alguna recomendación?

### Contrapartes Nacionales (estatales y de la sociedad civil)

- ¿Por qué el SNU? ¿Cuál es su valor agregado o ventaja comparativa en Panamá? *Rol del SNU en el desarrollo o fortalecimiento de capacidades / apoyo al desarrollo de políticas/*

*logro de los ODS/ impulso al establecimiento de diálogos entre sectores / poder de convocatoria como agente neutral e imparcial/ facilitador de conocimiento internacional y cooperación sur-sur / provisión de servicios administrativos.*

- ¿Qué sería diferente sin el SNU / Qué hubiera pasado si no estuviera el SNU?
- ¿Cuáles han sido los principales cambios realizados en su sector a raíz del apoyo el SNU?
- ¿Cuál es su percepción sobre la capacidad de iniciativa y de articulación del SNU en relación con el diseño y la implementación de políticas públicas?
- ¿Cuáles fueron los principales resultados del trabajo con el SNU hasta la fecha? ¿Cree que se van a lograr los resultados planeados?
- ¿Qué funciona bien? ¿Qué no funciona tan bien? ¿Desafíos? ¿Hubo retrasos de ejecución?
- ¿Qué tan sostenibles considera que son los resultados de los resultados del MANUD?
- ¿Se ha generado sostenibilidad social, auditoría social bajo un enfoque de derechos?
- ¿Cuáles fueron los principales factores que favorecieron o limitaron el alcance de los resultados esperados del MANUD?
- ¿Cómo califica la comunicación entre los actores involucrados? ¿Se comunican los resultados del MANUD de manera efectiva?
- ¿Cuál es su percepción sobre la capacidad y las herramientas del SNU de apoyar e incluir a los grupos vulnerables en las políticas públicas?
- ¿Cuál es su percepción sobre la capacidad del SNU en promover e integrar temas de igualdad de género y derechos humanos en su labor?
- ¿Cómo describiría el apoyo y la colaboración del SNU en 3 palabras?
- ¿Alguna recomendación para el SNU para el próximo ciclo programático? ¿Alguna área de relevancia para el desarrollo del país que el SNU no hay apoyado? ¿En qué áreas temáticas podría profundizar su labor el SNU? ¿Hay algún área o socio con el cual el SNU debería de trabajar y no lo ha hecho?

## Sociedad Civil

- ¿Cuál ha sido su colaboración con el SNU? ¿En que área?
- ¿Por qué el interés de trabajar en el SNU? ¿Cuál considera es su ventaja comparativa y valor agregado en un país de renta alta como Panamá?
- ¿Qué sería diferente sin el SNU / Qué hubiera pasado si no estuviera el SNU?
- ¿Cuál es su principal debilidad?
- ¿Cómo considera que el SNU podría colaborar con la Sociedad Civil en la implementación de los ODS en Panamá?
- ¿Alguna recomendación para el SNU para el próximo ciclo programático? ¿Alguna área de relevancia para el desarrollo del país que el SNU no hay apoyado? ¿En qué áreas temáticas podría profundizar su labor el SNU? ¿Hay algún área o socio con el cual el SNU debería de trabajar y no lo ha hecho?

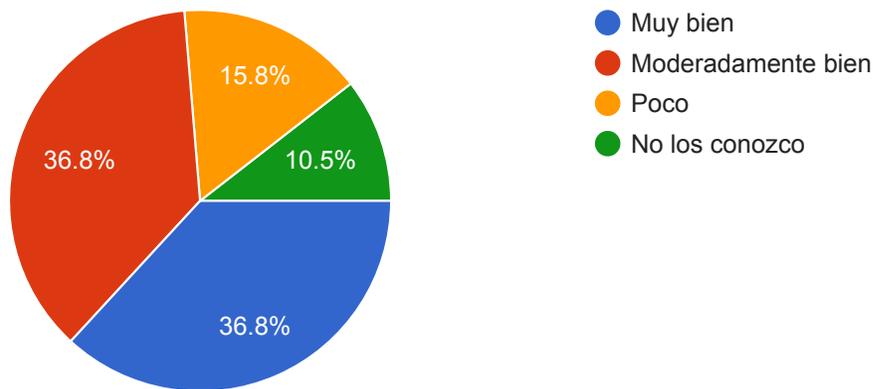
# Encuesta MANUD (UNDAF) Panamá 2016-2020 - SNU

19 responses

[Publish analytics](#)

1. ¿Qué tan bien conoce Ud. el MANUD 2016-2020, sus objetivos y resultados hasta la fecha?

19 responses



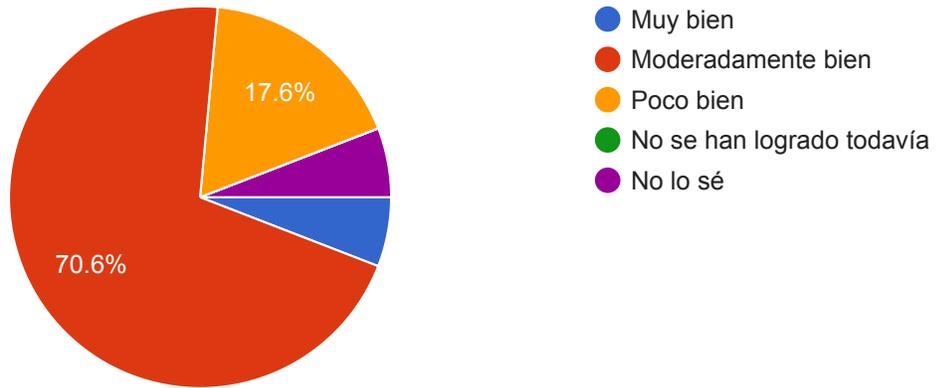
## Sección 2

2. Según su conocimiento, ¿son los objetivos del MANUD pertinentes para las prioridades nacionales existentes?

17 responses

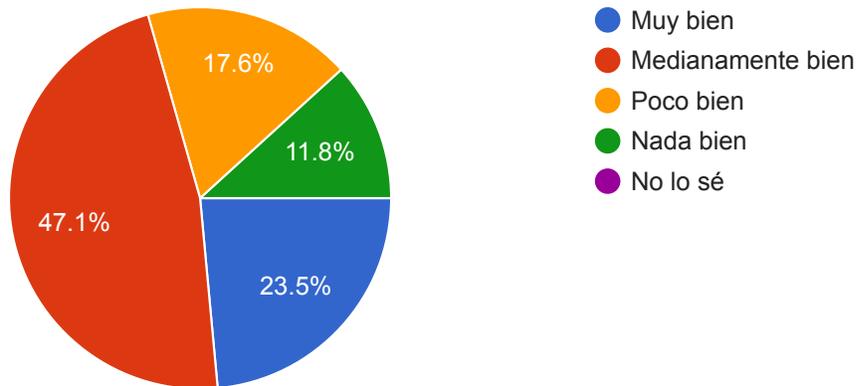
### 3. Según su conocimiento, ¿en que medida se han logrado los resultados del MANUD?

17 responses



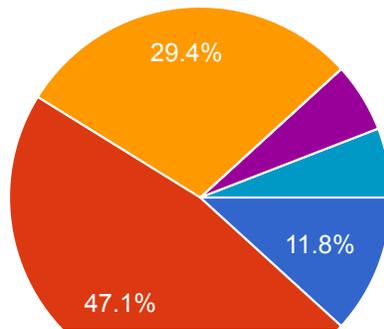
### 4. ¿En que medida el MANUD ha contribuido a los Objetivos del Desarrollo Sostenible hasta la fecha?

17 responses



### 5. ¿En que medida el MANUD ha contribuido a la igualdad de género y derechos humanos hasta la fecha?

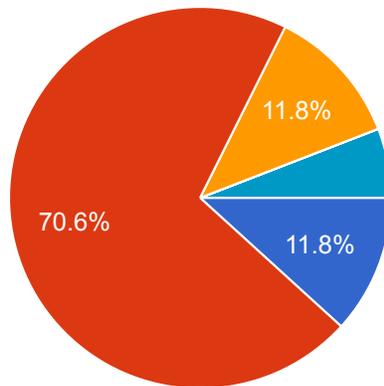
17 responses



- Muy bien
- Medianamente bien
- Poco bien
- Nada bien
- No lo sé
- Falta referencia comparativa en la pregunta. Si fuera: en qué medida ha contribuido a los avances reales registrados. mi

## 6. ¿Los resultados del MANUD hasta la fecha son potencialmente sostenibles?

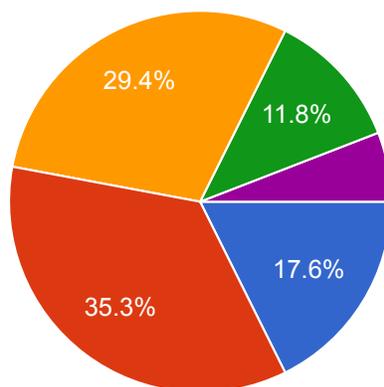
17 respuestas



- Muy sostenibles
- Moderadamente sostenibles
- Poco sostenibles
- Nada sostenibles
- No lo sé
- Son muy pobres, así que probablemente sostenibles

## 7. ¿Los arreglos de coordinación interagencial para la implementación del MANUD han sido adecuados?

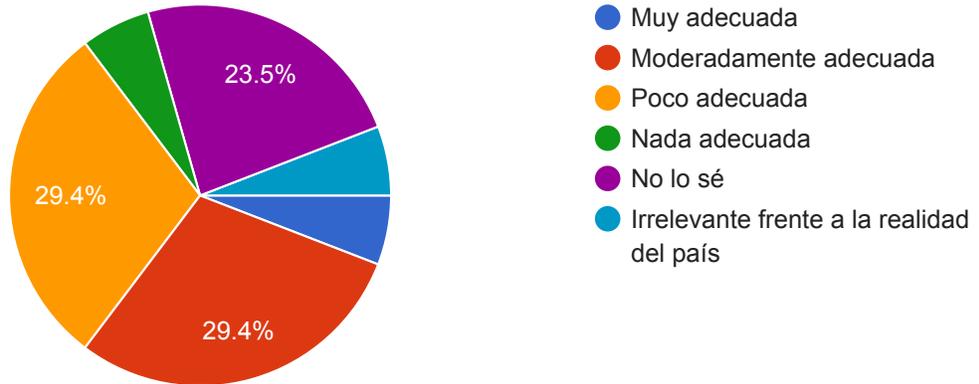
17 respuestas



- Muy adecuados
- Moderadamente adecuados
- Poco adecuados
- Nada adecuados
- No lo sé

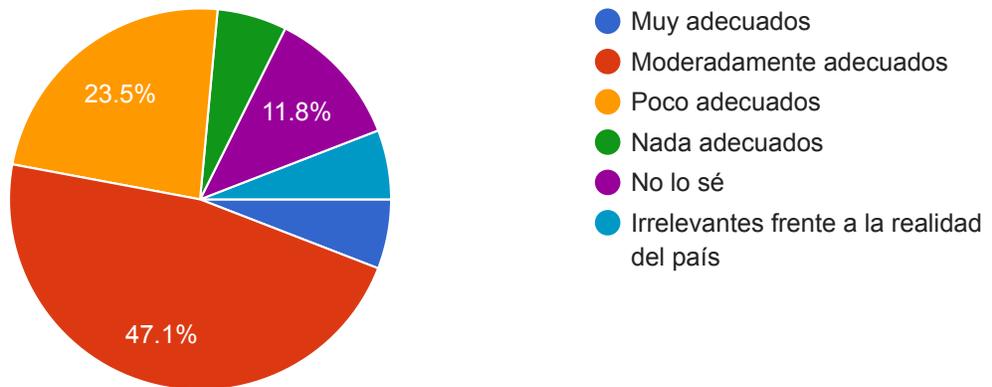
8. ¿La gestión financiera para la implementación del MANUD han sido adecuada?

17 responses



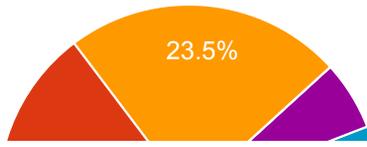
9. ¿Los arreglos operativos/administrativos para la implementación del MANUD han sido adecuados?

17 responses



10. ¿El trabajo de los Grupos de Resultados ha sido adecuado?

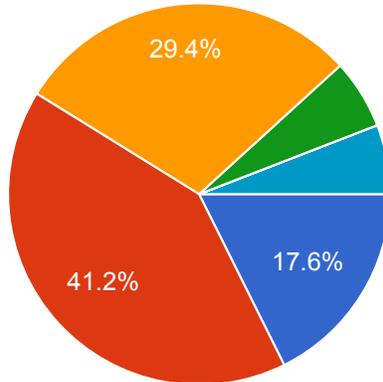
17 responses



- Muy adecuado
- Moderadamente adecuado
- Poco adecuado
- Nada adecuado

11. ¿La comunicación interagencial para la implementación del MANUD ha sido adecuada?

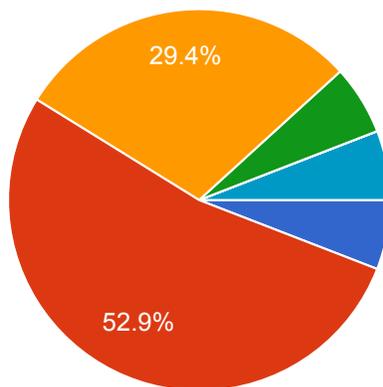
17 respuestas



- Muy adecuada
- Moderadamente adecuada
- Poco adecuada
- Nada adecuada
- No lo sé
- Irrelevante

12. ¿El trabajo del Sistema de Naciones Unidas ha sido suficientemente visible/conocido?

17 respuestas



- Muy visible/conocido
- Moderadamente visible/conocido
- Poco visible/conocido
- Nada visible/conocido
- No lo sé
- Mas visible/conocido que sus aportes reales

13. Por favor, enumere hasta 5 fortalezas del trabajo del Sistema de Naciones Unidas en el marco del MANUD 2016-2020:

17 responses

no existen fortalezas en un contexto donde ciertas agencias del sistema abusan de su posición predominante

recurso humano especializado, comunidad de práctica consolidada, pool de recursos, un mismo mandato y multidimensionalidad

1) Fuerte articulación con instituciones gubernamentales; 2) mecanismos de seguimiento y coordinación entre los jefes de agencia.

Los ODS nos permiten alinear las acciones

incorporar el resultado de estado de derecho

Tener claro los resultados esperados para el periodo. Los grupos de trabajo ha facilitado la coordinación e intercambio de información entre las agencias alrededor del resultado.

Experiencia, Experticia, Capacidad de Gestión financiera, Alianzas

14. Por favor, enumere hasta 5 debilidades del trabajo del Sistema de Naciones Unidas en el marco del MANUD 2016-2020:

17 responses

es, básicamente, un ejercicio fallido

trabajo en silos, duplicidad, traslapes, no efectiva coordinación estratégica y en terreno, retos financieros

1) Pocos proyectos inter-agenciales; 2) Pobre monitoreo programático y de resultados; 3) Débil comunicación entre especialistas técnicos; 4) Pobre liderazgo en grupos de resultados.

El MANUD ha sido más que todo la suma de las contribuciones de cada agencia, no ha sido construido conjuntamente

coordinación, poca flexibilidad frente a temas emergentes

Poco intercambio entre los grupos de resultados.

A veces los avances reportados son de actividades ejecutadas por cada agencia por separado e recopilados como aporte al Manud.

15. Por favor, enumere hasta 5 logros principales del Sistema de Naciones Unidas en el marco del MANUD hasta la fecha:

17 responses

no puedo señalar, ni tan siquiera, uno solo

Políticas públicas a nivel de país revisadas, diseñadas, adoptadas y en algunos casos implementadas en un %; alineamiento con prioridades país, reputación y credibilidad

Posicionamiento de los ODS en la agenda de Estado.

Han habido muchos logros individuales de las agencias, es más difícil responder a la pregunta sobre los logros del Sistema

gestión local, apoyo a políticas públicas

Haber influido en la elaboración de políticas públicas en contribución a los SDGs  
Haber fortalecido las capacidades nacionales para implementar acciones de desarrollo sostenibles

Haber aprovechado la nueva ley de descentralización para apoyar procesos a nivel territorial

16. Por favor, compartanos comentarios/recomendaciones adicionales:

7 responses

todas las agencias en terreno country office sean o no regionales nacionales deben responder al MANUD y estar bajo la Coordinación Residente, muchos llaneros solitarios (agencias iniciativas), muchas agencias compitiendo entre sí por mismos partners, stakeholders, recursos.

N/A

Mejorar los indicadores, alinear los programas al MANUD y fortalecer la gestión de los resultados y su comunicación a lo interno y hacia afuera también.

Espero que hagan una evaluación real y contundente para alimentar seriamente los próximos MANUD. Aconsejo leer reporte de CEPEI sobre relevancia regional de la ONU: explica claramente algunas de las razones objetivas de la falta de relevancia y pertinencia del UNDS como conjunto.

no lo manejo de manera directa

Se tiene que colocar presupuestos para el trabajo con SSR de mujeres en todo el ciclo de

This content is neither created nor endorsed by Google. [Report Abuse](#) - [Terms of Service](#) - [Privacy Policy](#)

Google Forms

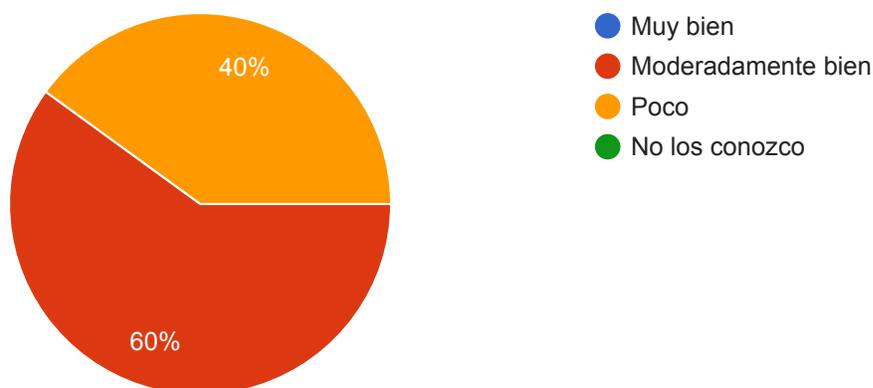
# Encuesta MANUD (UNDAF) - GOB

5 responses

[Publish analytics](#)

1. ¿Qué tan bien conoce Ud. el MANUD (UNDAF) 2016-2020, sus objetivos y resultados hasta la fecha?

5 responses



## Sección 2

1a. ¿Qué tan bien conoce Ud. el trabajo del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, sus objetivos y resultados desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

## Sección 3

2. Según su conocimiento, ¿el trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha es pertinente para las prioridades nacionales existentes?

0 responses

No responses yet for this question.

3. Según su conocimiento, ¿en que medida el Sistema de Naciones Unidas ha logrado los resultados desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

4. ¿En que medida el Sistema de Naciones Unidas ha contribuido a los Objetivos del Desarrollo Sostenible desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

5. ¿En que medida el Sistema de Naciones Unidas ha contribuido a la igualdad de género y derechos humanos desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

6. ¿Los resultados del trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha son potencialmente sostenibles?

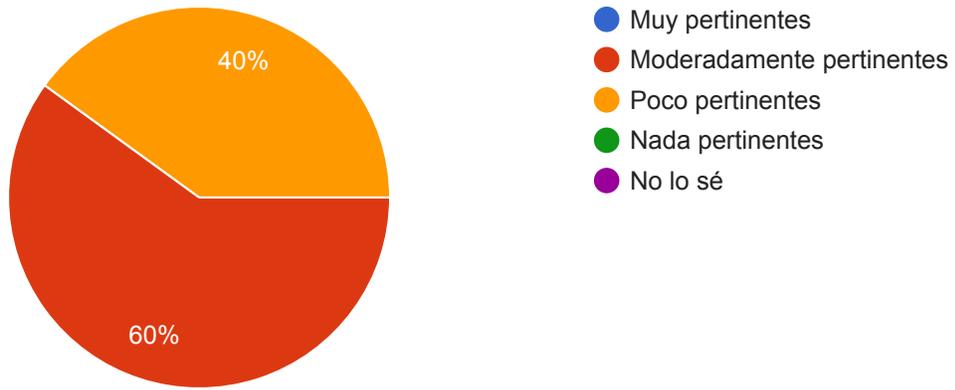
0 responses

No responses yet for this question.

#### Seccion 4

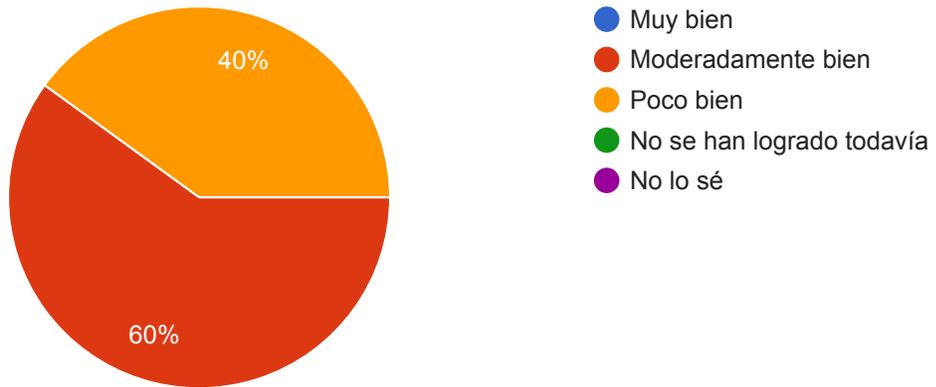
2. Según su conocimiento, ¿son los objetivos del MANUD (UNDAF) 2016-2020 pertinentes para las prioridades nacionales existentes?

5 responses



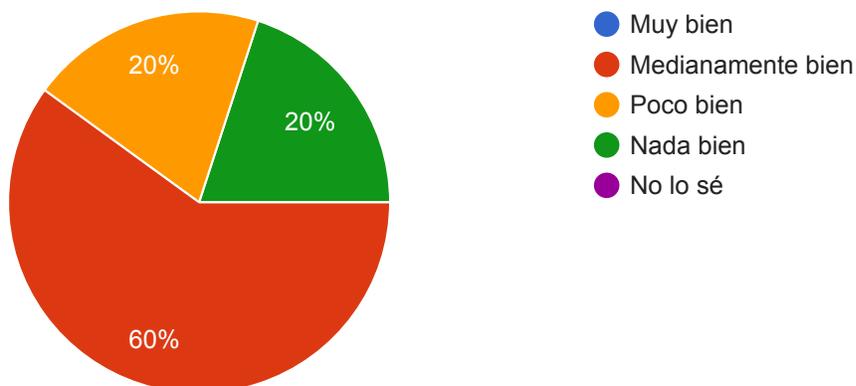
3. Según su conocimiento, ¿en que medida se han logrado los resultados del MANUD (UNDAF) desde el 2016 hasta la fecha?

5 respuestas



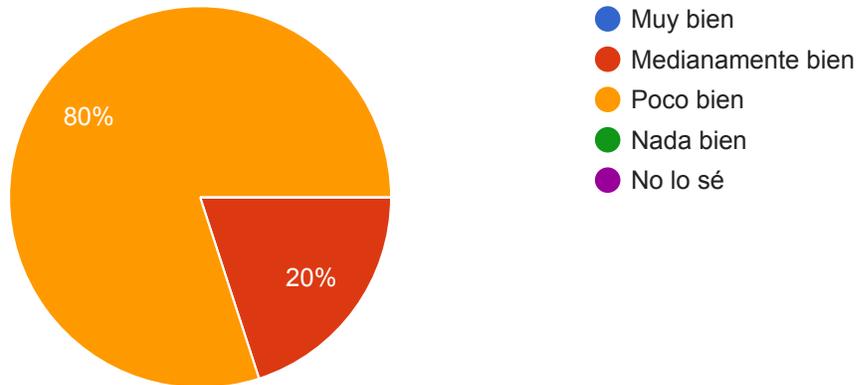
4. ¿En que medida el MANUD (UNDAF) ha contribuido a los Objetivos del Desarrollo Sostenible desde el 2016 hasta la fecha?

5 respuestas



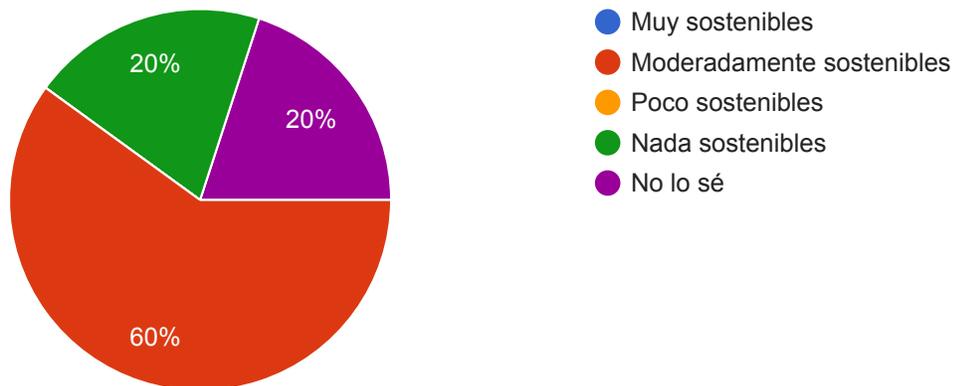
5. ¿En que medida el MANUD (UNDAF) ha contribuido a la igualdad de género y derechos humanos desde el 2016 hasta la fecha?

5 responses



6. ¿Los resultados del MANUD (UNDAF) desde el 2016 hasta la fecha son potencialmente sostenibles?

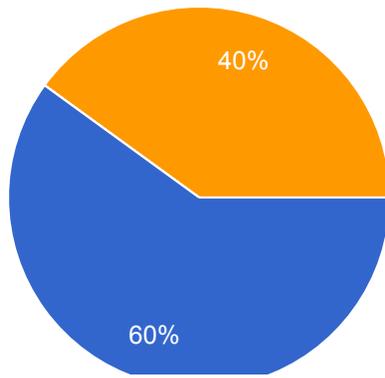
5 responses



## Sección 5

7. ¿Los arreglos de coordinación con las agencias del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha han sido adecuados?

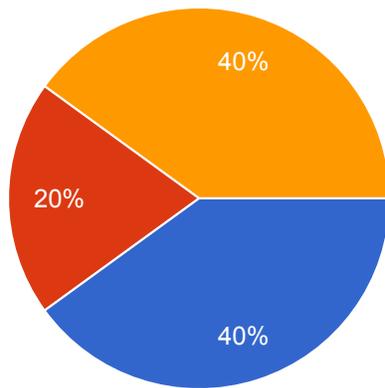
5 responses



- Muy adecuados
- Moderadamente adecuados
- Poco adecuados
- Nada adecuados
- No lo sé

8. ¿La comunicación con las agencias del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha ha sido adecuada?

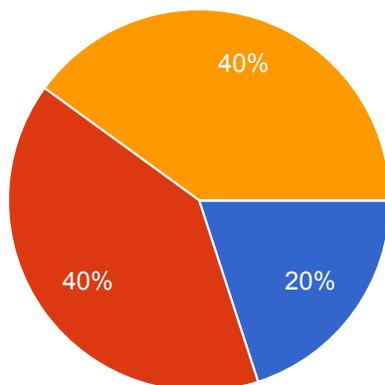
5 respuestas



- Muy adecuada
- Moderadamente adecuada
- Poco adecuada
- Nada adecuada
- No lo sé

9. ¿El trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha ha sido suficientemente visible/conocido?

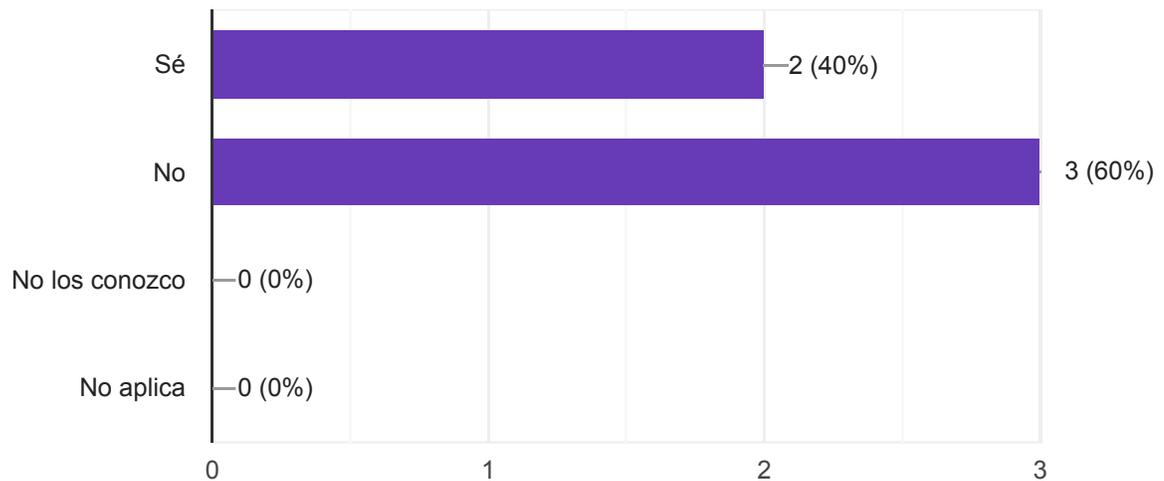
5 respuestas



- Muy visible/conocido
- Moderadamente visible/conocido
- Poco visible/conocido
- Nada visible/conocido
- No lo sé

## 10. ¿Ha participado Ud en las reuniones de los Grupos de Resultados del MANUD?

5 responses



## 11. Por favor, enumere hasta 5 fortalezas del MANUD/trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha:

5 responses

Consenso, seguimiento y monitoreo, consulta periodica con los actores institucionales, focalización geográfica, participación ciudadana comprobada y la inclusión de la empresa privada en el actuar nacional.

Resultados bastantes buenos; expertos en manejo financiero; manejo administrativo excelentes; selección de profesionales excelentes; Buenas comparaciones para ver el orden en que estamos creciendo y aquellos que estamos débiles; nos proporcionan parámetros que podemos asumir; cooperaciones bilaterales que sugieren para el país son bastantes acertados; Análisis Regionales de organizaciones que nos sirven de orientación al mercado Nacional.

Apoya temas ambientales y sociales clave para el desarrollo sostenible.

1. Tienen agencias o programas que pueden ayudar en los diferentes temas prioritarios del Gobierno.

-Brindar asistencia técnica en estadísticas e indicadores ambientales asi como en otros temas ambientales tales como: Cambio Climático, Forestal, recursos hídricos  
Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de estadísticas ambientales y

12. Por favor, enumere hasta 5 debilidades del MANUD/trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha:

5 responses

1. Los procesos de compras de bienes y servicios, deben ser más ágiles a las necesidades de la Unidad Ejecutora.
2. Deben implementar un programa de divulgación masiva, para conocer de primera línea y lenguaje que sea accesible al ciudadano común.
3. Reuniones periódicas con los enlaces técnicos de cada institución.
4. Conocer las evaluaciones del marco de cooperación en tiempo real.
5. Las instituciones deben conocer los compromisos y obligaciones que conlleva este marco de cooperación. Tanto técnicos, como de recursos financieros.

Falta de comunicación de los resultados de indicadores ODS de país, en su metodología, criterios utilizados, para el conocimiento de las Instituciones; Falta de capacitación por parte de las agencias custodias en el cálculo de los indicadores ODS, hojas metodológicas en un idioma que no es el del país; Imposiciones de medidas orientadas a metas globales y quieren reemplazar metas de país; Hacen clasificaciones de país a nivel macro, sin tener en cuenta aspectos particulares del país.

Los especialistas a veces son de países no latinos y dificulta el entendimiento de las circunstancias nacionales.

13. Por favor, enumere hasta 5 logros principales del MANUD/Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha:

5 responses

1. Convocar masivamente a las instancia de gobierno y privada a participar en su elaboración.
2. Alinear a las agencias especializadas a trabajar en equipo y no de manera independiente.
3. Firmado por la más alta autoridad, esta acción le representa alineamiento del Estado y sus instancias.
4. Las áreas de intrevención a mi parecer están bien enfocadas.
5. El rol de la coordinación intragencial ha sido crucial para el desarrollo del mismo marco.

PEN, ESTRATEGIA DE BIODIVERSIDAD,

Apoyo exitoso al proceso de REDD+ de la CMNUCC.

1. N/S

Permiten la participación de técnicos en capacitaciones, talleres, seminarios, reuniones regionales en temáticas relacionadas a información geoespacial, estadísticas, monitoreo, implementación y seguimiento de la agenda 2020 que permiten establecer

14. Por favor, compartanos comentarios/recomendaciones adicionales:

5 responses

Se debe seguir apoyando a las instancia de gobierno sobre la cultura de planificar las acciones, a través de herramientas y metodológicas para el desarrollo económico y social.

Diseñar un programa de Comunicación Estrategica dentro y fuera del Sistema  
Concientizar al Gobierno que se debe contemplar en los presupuestos nacionales el acompañamiento de las acciones, para poder apalancar el resultado esperado por todos.

Hacer estudios donde utilizan datos cuantitativos, no imponer medidas a metas globales en los países sub desarrollados, hacer clasificaciones acorde a los aspectos generales del país.

ÇEstablecer un grupo técnico de trabajo NU-GOB para la evaluación y retroalimentación de las acciones que se desarrollan en el país y rescatar las lecciones aprendidas que puedan aplicarse en el futuro en los diferentes programas de las entidades de gobierno.

Las agencias deben trabajar o desarrollar programas alineados con lo que verdaderamente necesita el Gobierno para desarrollar sus planes de Gobierno.

This content is neither created nor endorsed by Google. [Report Abuse](#) - [Terms of Service](#) - [Privacy Policy](#)

Google Forms



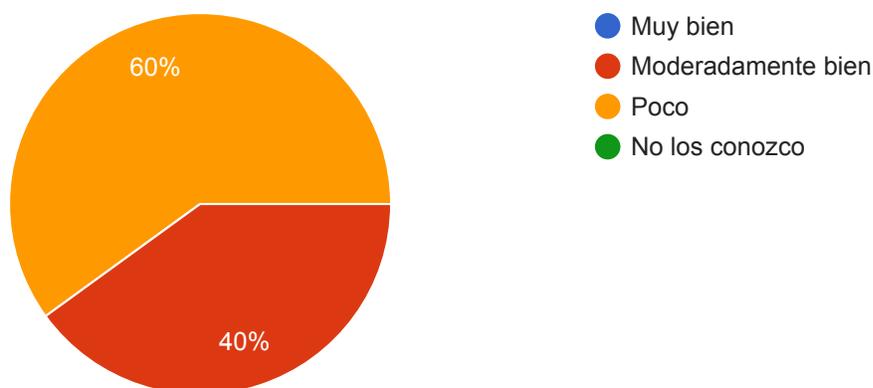
# Encuesta MANUD (UNDAF) - SC

5 responses

[Publish analytics](#)

1. ¿Qué tan bien conoce Ud. el MANUD (UNDAF) 2016-2020, sus objetivos y resultados hasta la fecha?

5 responses



## Sección 2

1a. ¿Qué tan bien conoce Ud. el trabajo del Sistema de Naciones Unidas en Panamá , sus objetivos y resultados desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

## Sección 3

2. Según su conocimiento, ¿es el trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha pertinente para las prioridades nacionales existentes?

0 responses

No responses yet for this question.

3. Según su conocimiento, ¿en que medida el Sistema de Naciones Unidas ha logrado los resultados desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

4. ¿En que medida el Sistema de Naciones Unidas ha contribuido a los Objetivos del Desarrollo Sostenible desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

5. ¿En que medida el Sistema de Naciones Unidas ha contribuido a la igualdad de género y derechos humanos desde el 2016 hasta la fecha?

0 responses

No responses yet for this question.

6. ¿Los resultados del trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha son potencialmente sostenibles?

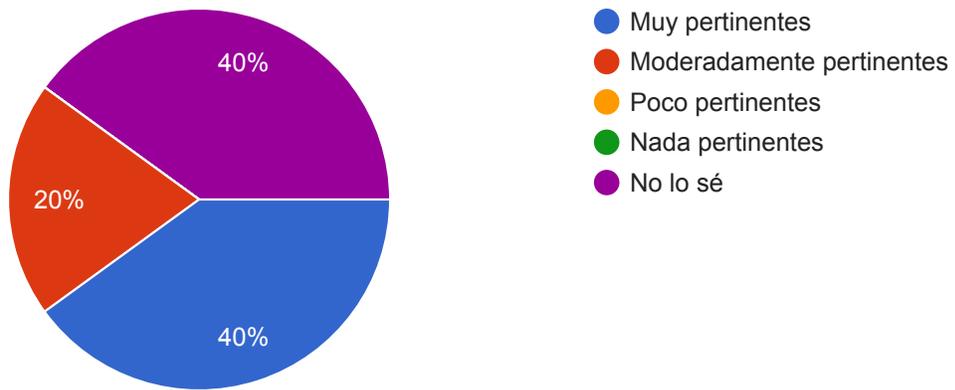
0 responses

No responses yet for this question.

#### Seccion 4

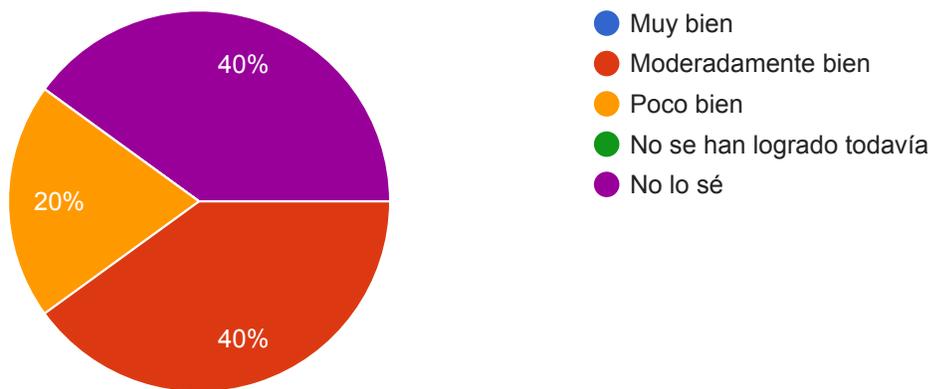
2. Según su conocimiento, ¿son los objetivos del MANUD (UNDAF) 2016-2020 pertinentes para las prioridades nacionales existentes?

5 responses



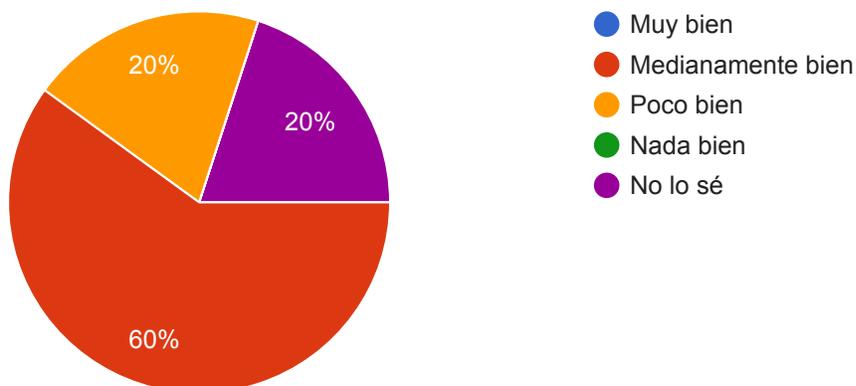
3. Según su conocimiento, ¿en que medida se han logrado los resultados del MANUD (UNDAF) hasta la fecha?

5 responses



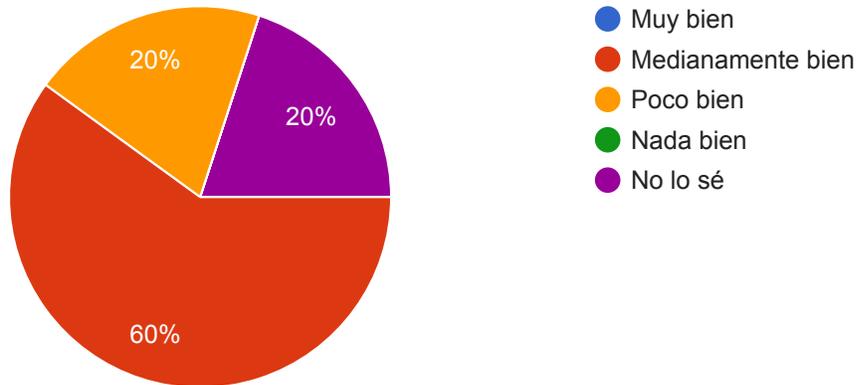
4. ¿En que medida el MANUD (UNDAF) ha contribuido a los Objetivos del Desarrollo Sostenible hasta la fecha?

5 responses



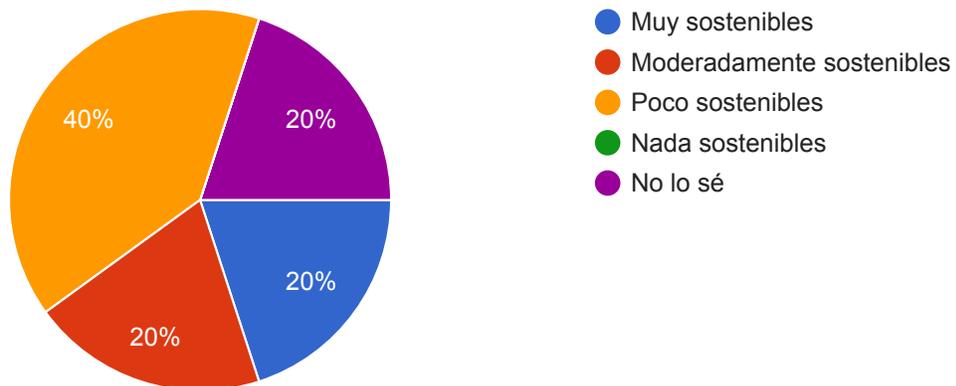
5. ¿En que medida el MANUD (UNDAF) ha contribuido a la igualdad de género y derechos humanos hasta la fecha?

5 responses



6. ¿Los resultados del MANUD (UNDAF) hasta la fecha son potencialmente sostenibles?

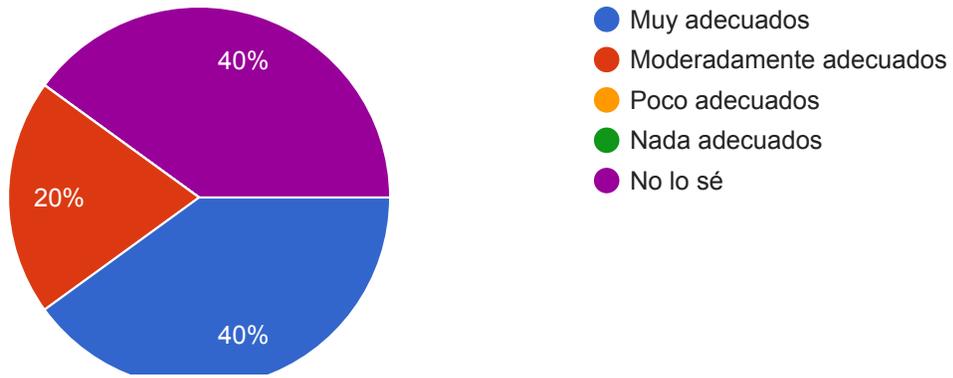
5 responses



## Sección 5

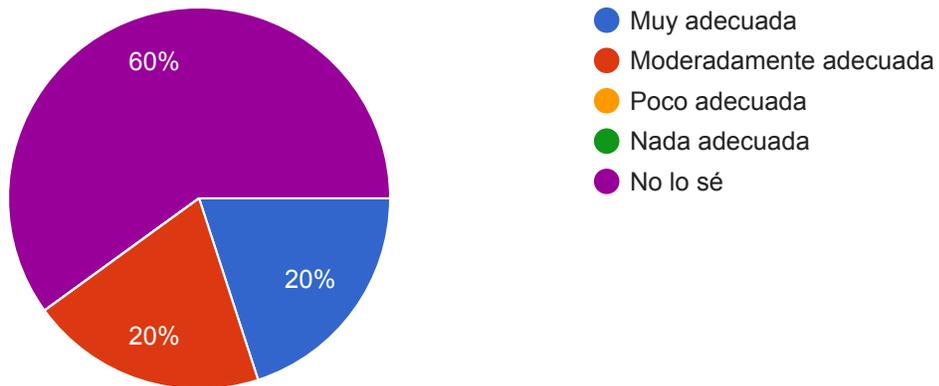
7. ¿Los arreglos de coordinación con las agencias del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha han sido adecuados?

5 responses



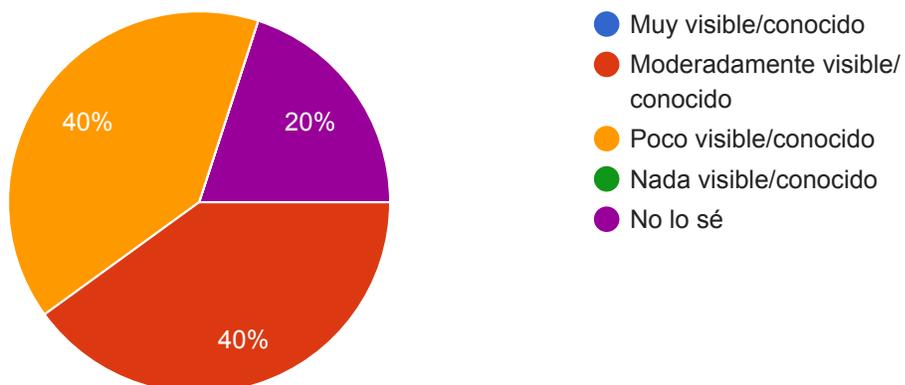
8. ¿La comunicación con las agencias del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha ha sido adecuada?

5 respuestas



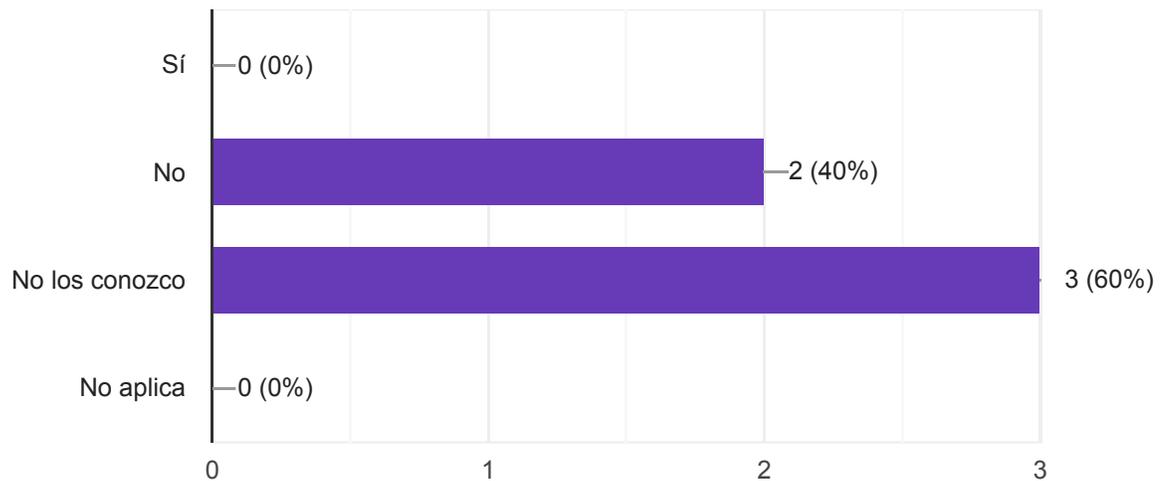
9. ¿El trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha ha sido suficientemente visible/conocido?

5 respuestas



## 10. ¿Ha participado Ud en las reuniones de los Grupos de Resultados del MANUD?

5 responses



## 11. Por favor, enumere hasta 5 fortalezas del MANUD/trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha:

5 responses

planificación, evaluación, supervisión

1.- Buena Utilización de la Energía Eólica, 2.- implementación del Sistema Penal Acusatorio (SPA), 3.- Número de mujeres, por grupo étnico, que ocupan cargos en puestos de elección popular, de alta jerarquía en el poder Ejecutivo y Judicial; y en directivas de los partidos políticos y Tribunal Electoral, 4.- fortalecer las políticas de formación inicial y servicio docente 5.- Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la comunicación con Órgano de Tratado

No tengo información

Asistencia Técnica

Recurso humano

Recursos económicos

personal capacitado en diversos temas

facilidad de integrarse en diferentes grupos de trabajo por acuerdos internacionales y nacionales

12. Por favor, enumere hasta 5 debilidades del MANUD/trabajo del Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha:

5 responses

ejecución

1.- Alto niveles de insatisfacción de la ciudadanía con los sistemas de prevención de la violencia, Administración de la Justicia y la seguridad ciudadana, 2.- Las personas privadas de libertad (PPL), según sexo y edad, que se benefician de programas de reinserción social y/o medidas alternativas a la privación de la libertad, 3.- Violencia contra las mujeres (incluyendo mujeres trans y trabajadoras del sexo femenino), 4.- Número de Distritos que aplican el Sistema de Protección Integral, que incluye un sistema administrativo de protección especial para niños, niñas y adolescentes, 5.- Porcentaje de satisfacción de la ciudadanía de la calidad de los servicios ofrecidos y recibidos .

No tengo información

poca visibilidad a nivel local  
poco personal para abarcar temas puntuales  
limitados en ejecutar proyectos a nivel local  
sus objetivos son generales

13. Por favor, enumere hasta 5 logros principales del MANUD/Sistema de Naciones Unidas desde el 2016 hasta la fecha:

5 responses

no lo se

1.- Mecanismos de Coordinación Intersectorial, Participación Social y Rendición de Cuentas:

- Consejo Nacional de la Primera Infancia (CONAPI).
- Comité de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (CETIPPAT).
- Comité Nacional Intersectorial para la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes. (CONIPREVINA)

2.- Mecanismos de Coordinación Intersectorial (3):

- Gabinete Social.
- Comisión para la Integración del Sistema de Salud (MINSA y CSS).
- Marco de Aceleramiento de las Metas del Milenio (MAF) que incluye Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente, Normas de Atención a la Mujer, Plan de Reducción de las Muertes Maternas, entre otros.

3.- Implementación del Sistema Penal Acusatorio

14. Por favor, compartanos comentarios/recomendaciones adicionales:

1 response

1.- Se necesita mayor divulgación del MANUD y 2.- contar con un sistema de Registro y acceso a los resultados obtenidos en cada indicador.

This content is neither created nor endorsed by Google. [Report Abuse](#) - [Terms of Service](#) - [Privacy Policy](#)

Google Forms



## Anexo 7. Bibliografía y Fuentes de Información

1. “Programa Prevención de Violencias”, Informe Anual 2018, PNUD
2. 2016-2019 SSAA UNFPA (125 Documentos)
3. 2016-2019-Principales productos generados por UNFPA (60 documentos)
4. Accelerating the Transition to Sustainable Mobility and Low Carbon Emissions in Panama City, Deliverables 2.1 and 2.2., Final Report, LOGIOS for PNUMA, 2019 (2 documents)
5. Activos de Panamá: Los Jóvenes son Nueva Principal Riqueza, Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes, Panamá 2015 – 2019, MIDES, PNUD, UNFPA, OIJ
6. Análisis de la Viabilidad Técnica, Económica y Financiera de un Reemplazo del Alumbrado Público del País a Iluminación Eficiente (3 documentos)
7. Análisis sobre Legislaciones y Políticas que afectan el acceso de adolescentes y jóvenes a los Servicios de SSR y VIH en América Latina, 2016, UNFPA
8. Annual Coordination Framework Progress Reports 2016-2017 (2 documents)
9. Annual Report 2016, UNICEF Panamá
10. Aplicación al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTHSF) (2 documentos)
11. Aprendiendo de Salud Integral como Adolescente y Joven Panameño/a: Desarrollo de Habilidades para la Vida, 2013
12. Checklists to assess the quality and strategic positioning of the UNDAF: Update for 2010 UNDAF Roll-Out
13. Cobertura de los Servicios Amigables en CS de 7 Regiones, 2016, UNFPA
14. Code of Conduct for Evaluation in the UN System, UNEG
15. Common Minimum Standards for Multi-Stakeholder Engagement in the UN Development Assistance Framework (Draft)
16. Common Minimum Standards for Multi-Stakeholder Engagement in the UN Development Assistance Framework, (Draft)
17. Consenso de Montevideo, correspondencia, presentaciones, infografías (4 documentos)
18. Consolidation of National Capacities for the full Implementation of the Cartagena Protocol on Biosafety in Panama
19. Conversatorio sin Tapujos, Agenda, abril 2019
20. Country Office Annual Report 2018, UNICEF Panama

21. Country Office Annual Report for 2017 for Panama LACRO, UNICEF
22. Country Programme Document, UNICEF Panamá 2016-2020
23. Cuestionario diseñado para la sistematización de intervenciones SSAA 2012- 2015, UNFPA
24. Decision Support for Mainstreaming and Scaling up of Sustainable Land Management (DS-SLM) NPCU Six Month Progress Report, 2018, FAO
25. Declaración: Juventudes Afrodescendientes de la Provincia de Colón, ¡Autodeterminación la Clave para el Desarrollo!, II Encuentro de Jóvenes - Somos Iguales, 2018
26. Documentación para la hoja de ruta para abordar las finanzas sostenibles (3 documentos)
27. Documentación sobre acciones Generales para la implementación del MANUD (15 documentos)
28. Documentación sobre movilización de recursos UNFPA (29 documentos)
29. Documento del Programa para Panamá (2016-2020), PNUD
30. Documentos de Movilización de Recursos, UNFPA (30 documentos)
31. El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017: Transformar las economías para realizar los derechos, ONU Mujeres, 2017
32. ENASSER, Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Panamá, 2014-2015
33. Encuentros 2016-2018 UNFPA (4 documentos/videos)
34. Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Ciudadana en Panamá 2015- 2016
35. Estándares de Evaluación en el Sistema de Las Naciones Unidas, UNEG
36. Estrategia de Operaciones Conjuntas (EOC) del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, Grupo de Gestión de Operaciones
37. Ethical Guidelines for Evaluations, UNEG
38. Evaluación del Programa País Panama III Ciclo de Cooperación 2016-2020 -Informe Final Preliminar
39. Evaluación Temática de las Contribuciones del PNUD a la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres en el Marco del Programa de País - Panamá. Informe Final, 2019
40. Evaluación temática de diálogos facilitados por PNUD en Panamá en marco de Programa de País, 2016-2020
41. Evaluación temática de diálogos facilitados por PNUD en Panamá en marco de Programa de País 2016-2020

42. Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards, OECD
43. Fortalecimiento de la Gobernanza Aorestal en Panamá, Aporte de las Acciones FLEGT para el Fortalecimiento de las Opciones de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá
44. Frequently Asked Questions for UNDAF Evaluations: Guidance Document, UNEG
45. Funding Compact, Report of the Secretary-General, 2019
46. Gender Equality Marker: Guidance Note, UNDG
47. Gender Mainstreaming Made Easy: Handbook for Programme Staff, UNDP
48. GIG Minutas, memorias y agendas de reuniones, presentaciones, propuestas (25 documentos)
49. Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá – IMP NNA, MIDES 2018
50. Implementación del Programa de Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP), Informe de Terminación, Periodo 2007-2011, FIDA
51. Implementation Progress of the Standard Operating Procedures in Latin America and the Caribbean, UNDG
52. Incorporación de los comentarios sobre la Evaluación del UNDAF 2010-2015 y la preparación del UNDAF 2016-2020
53. Informe de Consultoría, Evaluación de Indicadores del Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Salud Amigables para Adolescentes con énfasis en Prevención de Embarazo, ITS/VIH y violencia al 2015, Rommel Jauregui
54. Informe de la Implementación de los Planes de Trabajo 2016 Y 2017, Miguel Cuellar
55. Informe de la Reunión Anual de la Revisión de los Planes de Trabajo Conjunto (PTCs) de los Grupos de Resultados (GRs) del UNDAF. Miguel Cuellar, 2018.
56. Informe de Misión Interagencial: Flujos Migratorios Mixtos, Provincia de Darién, Republica de Panamá, 2018
57. Informe Final de la Evaluación del Programa de País PNUD (ICPE) (2016-2020)
58. Informe Final Proyecto “Desarrollo de Condiciones Favorables para Promover la Legalidad en el Sector Forestal en Panamá”, 2017-2018, FAO
59. Informe Final, Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá, 2012-2015, Weinstein, Maria, 2014
60. Informe Final, Retiro del Equipo de País, 2016
61. Informe Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2017
62. Informe Voluntario ODS, Panamá, 2017
63. Informes Agenda Indígena, FAO (3 documentos)

64. Informes Anuales 2016-2019, Programa Mesoamerica Sin Hambre, FAO (4 documentos)
65. Informes Anuales de la Representación FAO 2016-2018 (3 documentos)
66. Informes Anuales de Resultados (ROAR) 2016-2018 (3 documentos)
67. Innovations in Monitoring and Evaluating Results, Discussion Paper, UNDP
68. Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations, UNEG
69. Intervenciones priorizadas para 2018 -2019 en materia de SSR y Adolescencia, UNFPA
70. Investigación: Volumen y Caracterización de Basura Marina, Panamá, PNUMA, 2018
71. La Lucha Contra la Basura Plástica y los Microplásticos Marinos Resumen para Responsables de la Formulación: una evaluación de la eficacia de las estrategias y enfoques de gobernanza a escala nacional, regional y subregional de políticas, PNUMA 2018
72. Leaving No One Behind: A UNSDG Operational Guide for UN Country Teams, Interim Report, 2019
73. Libro de Ana, Video
74. Management and Accountability Framework of the UN Development and Resident Coordinator System, 2019
75. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD
76. Mapeo: Instituciones, Programas y Proyectos de Desarrollo Rural Para Juventudes Rurales, Panamá, Ivannia Ayales, Carmen Lía Meoño, Documento de Trabajo, diciembre 2018, Proyecto Jóvenes Protagonistas del Desarrollo Rural Territorial en la Región SICA, Corporación PROCASUR
77. MAPS: Mainstreaming, Acceleration and Policy Support for the 2030 Agenda, UNDG Concept Note
78. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (MANUD) en Panamá 2016-2020
79. Marco de Programación País FAO Panamá 2016-2019
80. Materiales del Taller de Gestión Basada en Resultados 2017 (36 documentos)
81. Memoria de Talleres de Capacitación en Sistemas de Información Geográfica y uso de drones para el Manejo Sostenible de la Tierra para los Institutos Profesionales Técnicos Agropecuarios (IPTA) en Tonosi y Las Minas, 2018, FAO
82. Minutas e informes de avance UNCT (28 documentos)
83. Monitoreo Operativo del Sistema Penal Acusatorio en la Republica de Panamá, 2018
84. Monitoring and Evaluation: UNDAF Companion Guidance, UNDG

85. Norms and Standards for Evaluation, UNEG
86. Nota: Compromisos Panamá Monitoreo del Marco de Sendai Para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNDRR
87. Note Verbale on Sendai Framework Monitoring
88. Outcome-level Evaluation: A Companion Guide to the Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and Evaluators, UNDP
89. Panamá ENASSER, Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009, Informe Final
90. Plan “Panamá: el País de Todos-Cero Pobreza”
91. Plan de Accion del Programa de Pais Entre el Gobierno de la Republica de Panama y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el período de cooperación 2016-2020
92. Plan de Trabajo 2019-2020, Gobierno de Panamá-UNICEF
93. Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019
94. Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030)
95. Plan Nacional de Agricultura Familiar, Panamá 2018
96. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Panamá 2017-2021
97. Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores, UNFPA
98. Planes Anuales UNFPA Panamá (7 documentos)
99. Planes de Acción, FAO (4 documentos)
100. Planes de Trabajo Anuales 2016-2019 (4 documentos)
101. Planes de Trabajo Conjunto (PTC) de los Grupos de Resultados del MANUD
102. Planes de Trabajo Conjunto, avances y revisiones Grupos de Resultados 1-3 (55 documentos)
103. Política de Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Afrodescendiente Regional 2018 –2030 PAFCIA (Borrador final) 2017
104. Primer Informe Nacional de avances en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2017
105. Principales Productos Generados por UNFPA (78 documentos)
106. Programa Diálogo Rural Regional – Centroamérica y República Dominicana Informe final del proyecto Informe principal y apéndices, FIDA, Mayo 2019

107. Propuesta de Términos de referencia para el Grupo inter-agencial de apoyo a territorios fronterizos (GIATF)
108. Propuesta Ejecutiva de Estrategia de Comunicación del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá, 2018
109. Proyecto Bioseguridad Panamá para el manejo seguro de Organismos Genéticamente Modificados
110. Proyecto Bioseguridad Panamá, Información General, Organismos Genéticamente Modificados
111. Qualitative Research for Development: A Guide for Practitioners, Skovdal, Morten and Cornish, Flora
112. Quality Checklist for Evaluation Reports, UNEG
113. Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports, UNEG
114. Regiones e Instalaciones de Salud donde se Implementan Los SSAA + Estrategias/Programas Complementarios, Matriz De Seguimiento, UNFPA
115. Resolución 72/279 de la Asamblea General sobre Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2018
116. Revisión del Plan de Acción del Programa de País 001/2019, PNUD
117. Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals, Jeffrey D. Sachs<sup>1</sup>, Guido Schmidt-Traub <sup>2\*</sup>, Mariana Mazzucato<sup>3</sup>, Dirk Messner<sup>4</sup>, Nebojsa Nakicenovic<sup>5</sup> and Johan Rockström
118. Strategic Summary of Coordination Results 2016-2017 (2 documents)
119. Supporting Indigenous Peoples' Self-Driven Development IFAD Grant: 2000001349 Project Completion Report 2019
120. The Participative Development and Rural Modernization Project (PARTICIPA), Project Completion Report Validation, Participative Development and Rural Modernization Project, Republic of Panama, October 2017, IFAD
121. The Secretary-General's Strategy for Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018 – 2021), Synopsis
122. UN Common Country Analysis, Companion Paper to the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework Guidance
123. UN-SWAP Evaluation Performance Indicator Technical Note, UNEG, 2018
124. UNCT SWAP Scorecard Panamá, Informe Final, Ana Landa Ugarte, 2017

125. UNCT: Indicadores del Desempeño Relativo a la Igualdad de Género: Guía del Usuario, GNUM
126. UNDAF Evaluation Guidance for Terms of Reference, UNSDG
127. UNISDR Annual Reports 2016-2018 (3 documentos)
128. UNISDR Strategic Framework, 2016-2021
129. UNISDR Work Programme 2016-2019
130. United Nations Sustainable Development Cooperation Framework, Internal Guidance, 2019
131. United Nations, Development System Repositioning Backgrounder and FAQ (2 documents)
132. Videos, fotos PNUMA (8 archivos)
133. VII Informe Nacional Clara Gonzalez: Situación de la Mujer en Panamá, 2014-2016, INAMU

#### Sitios Web

<https://www.seguridadcciap.com/>

<https://www.seguridadcciap.com/v-encuesta-de-victimizacion-y-percepcion-social-de-la-seguridad-ciudadana/>

<https://www.seguridadcciap.com/category/informe-isc/>

<https://www.seguridadcciap.com/category/informes/>

[http://bch.cbd.int/protocol/cpb\\_media.shtml](http://bch.cbd.int/protocol/cpb_media.shtml)

[http://bch.cbd.int/protocol/cpb\\_media\\_video1.shtml](http://bch.cbd.int/protocol/cpb_media_video1.shtml)

<http://bch.cbd.int/database/resources/>

[http://bch.cbd.int/protocol/cpb\\_newsletter.shtml](http://bch.cbd.int/protocol/cpb_newsletter.shtml)

[http://bch.cbd.int/protocol/cpb\\_publications.shtml](http://bch.cbd.int/protocol/cpb_publications.shtml)

[http://bch.cbd.int/protocol/cpb\\_otherpubl.shtml](http://bch.cbd.int/protocol/cpb_otherpubl.shtml)

<https://undg.org/programme/undaf-guidance/coordination-and-management-arrangements/#Reference22>

<https://undg.org/programme/undaf-guidance/key-approaches-for-integrated-programming/>

<https://undg.org/programme/undaf-guidance/common-country-analysis/>

<https://reform.un.org/content/development-reform>

<https://undg.org/wp-content/uploads/2019/06/UNDS-MAF-2019-country-level-component-FINAL-editorial-rev-26APR.pdf>

<https://reform.un.org/content/un-development-system-reform-101>

<https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add%201%20-%20Funding%20Compact%20-%202018%20April%202019.pdf>

<https://undocs.org/a/res/72/279>

<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

A quien concierne:

La Oficina del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Panamá está realizando la evaluación independiente del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas 2016 – 2020 (MANUD), para identificar las contribuciones del Sistema de Naciones Unidas al desarrollo a nivel nacional. La evaluadora independiente encargada de este proceso es la Sra. Nana Gibradze.

El propósito de la evaluación es analizar las evidencias e información objetiva sobre los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas para dar cuenta del estatus de la implementación del MANUD 2016-2020. Al final de la evaluación se informará a los socios estratégicos y los destinatarios los resultados de la Evaluación, asegurando así la rendición de cuentas de la gestión del Sistema de Naciones Unidas en el periodo 2016- presente.

Por lo antes expuesto, le invitamos a participar de una reunión que desarrollará la evaluadora con contrapartes gubernamentales claves para la adecuada implementación del MANUD 2016-2020, el día miércoles 25 de septiembre de 10:00 am a 11:30 am, en la Casa de las Naciones Unidas, Ciudad del Saber, Edificio 129, Cuarto piso.

Evento GR 1

Fecha 17/9/19

Lugar PNUD /

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Jorge Giannareas	Especialista en Política Social	jgiannareas@unicef.org
2	Javier Córdoba	<del>Coordinador</del> <del>PROG</del>	COORDINADOR PROGRAMAS JCORDOBA@UNICEF.ORG
3	Gabriel Boyke	Oficial / PNUD	gabriel.boyke@undp.org
4	Lorna Jenkins	Oficial / PNUD	lorna.jenkins@one.un.org
5	Edilma Berrío	Oficial de Prog / UNFPA	berrio@unfpa.org
6	Karol King	Exp. Ambiental / UNOPS	KarolK@unops.org
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento GR2

Fecha 18/9/19

Lugar EDIF 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Gloria Manzotti	PNUD	gloria.manzotti@undp.org
2	Gine de la Guardia	Unicef	gdelaguarda@unicef.org
3	LORNA JENKINS	OCR	lorna.jenkins@ore.un.org
4	Karol King	UNOPS	KarolK@unops.org
5	IRINA MADRID	PNUD	irina.madrid@undp.org
6	Patricia Pérez Prieto	PNUD	patricia.perez@undp.org
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento GR3 Fecha 17/9/19 Lugar EDIT. 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Carlos Cruz-Garvia	COORDINADOR (RCC PANAMA) UNFCCC/CAF	caruzgarvia@unfccc.int
2	LORNA SEWKINDS	Oficina Nacional / OCR	
3	SASHIA CARUSA	Oficial Regional UNDRR	sashia.carusa@un.org
4	Daniel Gilvan Perez	Oficial tecnico RCC Panama UNFCCC-CAF	
5	MATTEO SPINI	CONSULTOR UNICEF	mospini@unicef.org
6	JESSICA YOUNG	Oficial nacional UNOD	jessica.young@unodp.org
7	Karol King	Sup Ambiental / UNOPS	karolk@unops.org
8	Erika Pinto	Rep. Asistente (Programas)	erika.pinto@fao.org
9	Piedad Martin	ONU Medio Ambiente	piedad.martin@un.org
10			
11			
12			
13			
14			
15			

re

Evento GRI - GOB

Fecha 30/09/19

Lugar EDIF. 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Carlos Yañez	MINSA-PIHU. Coord	aryanez@meva.jh.p.
2	AMELIA M. DE PÉREZ	Coordinadora Voluntarios ODS	amperez@wpanama.net
3	Adorinda Ortega	Sub Directora INAMU	aortega@INAMU.gob.pa
4	Yarebeth Surca	Tronco / asistente Subdir.	adortega@hetmail.com
5	Julissa Brouwer	INAMU - <sup>Cooperación Tec</sup> Internacional	Yarisuma07@gmail.com
6			Julissa brouwer@gmail.com
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

608

Evento GR 2.5 - SC - 0

Fecha 25/09/19

Lugar EDTE 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Melissa Sánchez	Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria	msanchez@mingob.gob.pa
2	Rapel Bonilla C	Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria	rbonilla@mingob.gob.pa
3	Alvira Sierra E.	CLRAH	alvira@mingob.gob.pa
4	Celino Bennett	I. E. T. - Minsch	cbennett@mingob.gob.pa
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento GR-3 608

Fecha 26/9/19

Lugar EDIF. 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	DARIO LUQUE	Tecnico Biodiversidad/ MI AMBIENTE	dluque@mambiente.gob.pa
2	Dorivela U. Maure	Dir. Políticas Amb./MI AMBIENTE	nmaure@mambiente.gob.pa
3	Neyra Herrera	Dir. Política/Ministerio Ambiente	nherrera@mambiente.gob.pa
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento GRI-SC

Fecha 23/09/19

Lugar EDIA 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Hortensia Rowe	CONEGPA	hortensiarowe@gmail.com
2	ELLEN PETERSON	CONEGPA	ellen.peterson99@aol.com
3	Melva Lowe de Goodin	SAMAAP	melvalowe@cableonda.net
4	Nyasha Warren	SAMAAP	nyashaw@gmail.com
5	Cecilia Moreno	REMAP	cecilia.moreno80@gmail.com
6	<del>GLORIA BEJARANO</del>	FUND. CASA TALLER	casataller.direccion@gmail.com
7			
8			
9		4/10/19	
10	MIREYA DEL C. PEART	Voces de Mujeres Afrodescendientes en Panamá - Presidente	peartmireya@hotmail.com
11			
12			
13			
14			
15			

Evento GR-3-SC

Fecha 26/09/19

Lugar EDIF. 129

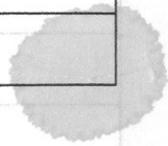
#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	VÂNIA GOMES	Directora de Proyectos e Investigación ANCON	vania.gomes@ancon.org
2	Yolani Holmes	Coordinadora de Proyecto ANCON	Yolani.holmes@ancon.org
3	Patricia Osorio	Gerente de Proyectos CIAM	posorio@ciam.org
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento REO DE MRE

Fecha 12/9/19

Lugar \_\_\_\_\_

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	IRINA MADRID	Monitoreo y Eval. PNUD	irina.madrid@undp.org
2	Laura Gonzalez	ESPEC REGIONAL EVAL <sup>ON UN WOMEN</sup>	laura.gonzalez@unwomen.org
3	Harol King	Exp. Ambiental / MWOPS	HarolK@unops.org
4	Anilena Mejia	MRE - UNICEF	amejia@UNICEF.org
5	Alejandra Corrao	ASESORA Regional	corraoa@chaids.org
6	DAYAN BONILLA	MONITOREO EVALUACION	DAYAN.BONILLA.SANCHEZ@FID.ORG
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			



Evento GRUPO DE COMUNICACIÓN Fecha 18/9/19 Lugar EDIF 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Marilina Vergara	Asist. Comunic. / UNODC	maria.vergara@un.org
2	Clara Inés Lina V.	Oficial Comunic / UNICEF	clara@unicef.org
3	Nadia Ortega	Prog. Associate / OCHA	ortega2@un.org
4	John Fallgren	Hum. aff. ofi.	John.Fallgren@un.org
5	Rosana Martín	Comunicaciones FAO	rosana.martingrillo@fao.org
6	Guadalupe Natarreno	Asistente comm / UNDP	gnatarreno@eird.org
7	Mónica Delén	Asesora Comunicaciones / UNDP	monica.delen@undp.org
8	Janibeth Miranda	Oficial de Comunicaciones <sup>IOCR</sup>	Janibeth.MIRANDA@UN.ORG
9	Maryté Zakhison	Asistente de Comunicación y Medios	mzakhison@com.int
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento GIG Fecha 23/09/19 Lugar EDIF 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	MARIA FERNÁNDEZ TRUEBA	PNUD	maria.fernandeztrueba@undp.org
2	Dayanara Salazar	One Mujeres	dayanara.salazar@unwomen.org
3	LORNA JENICINS	OCHA	lorna.jenicins@one.un.org
4	Veronica Chicas	FAO	veronica.chicasmartinez@fao.org
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Evento DMT Fecha 23/09/19 Lugar EDIF. 129

#	NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN	CORREO ELECTRÓNICO
1	Milantia Mendieta	Of. de Oper. / UNICEF-Panamá	mmedieta@unicef.org
2	DOMENICO GARGANO	Oficial de Admín. / FAO	DOMENICO.GARGANO@FAO.ORG
3	LORNA JENKINS	OCR	lorna.jenkins@ono.un.org
4	Eidy Holmes	UNW	eidy.holmes@unw.org
5	Marcie Crespo	OCHA	crespo@un.org
6	Tania Cárdenas	ONUSIDA	cardenaschet@unhcr.org
7	UNIZ HERRERA	UNOPS	unizh@unops.org
8	Roberto Cavillo C	UNOPS	robertoc@unops.org
9	Mireya Muñoz	O.I.M.	mimuno2@iom.int
10			
11			
12			
13			
14			
15			
16			