

Versión final
20 de octubre de 2022

Informe de Evaluación de Medio Término del “Proyecto Apoyo a la Implementación de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”

Número de Proyecto: Award 00095143 / Output 00099170

Fecha: 1 agosto al 30 de septiembre de 2022

Región: América Latina y el Caribe

País: Panamá

Programa de País del PNUD: 2021-2025

Agencia Implementadora: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Asociado en la Implementación: Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
(SENACYT)

Luis David Grajeda, PhD
Consultor independiente

Resumen ejecutivo

Con fondos del Gobierno de Panamá por un monto de (B/ 35.213,264.02) y el el respaldo del PNUD en Panamá, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), implementa el Proyecto titulado: “Apoyo a la implementación de la Política pública de Ciencia, Tecnología e Innovación”. Aunque inicialmente fue diseñado para el período 2016-2020, dos sucesivas revisiones sustantivas ampliaron su duración para un nuevo ciclo, comprendido entre 2021-2025. El proyecto se ha propuesto el siguiente marco de resultados:

Efecto 3 del Marco de Cooperación de Naciones Unidas y del Programa de País del PNUD 2021-2025	Productos del proyecto
Para 2025, Panamá es resiliente y ha implementado políticas públicas para la adaptación y mitigación del cambio climático, la neutralidad en la degradación de la tierra, la protección de la biodiversidad, la gestión ambiental integrada y la reducción de riesgos a desastres y a crisis de salud, con un enfoque territorial, intercultural, de derechos humanos, de género y de ciclo de vida.	Producto 1. Sectores de ciencias agropecuarias, medio ambiente, salud, energía, adaptación al cambio climático, industrial, ciencias sociales, agricultura y pesca fortalecidos para facilitar el desarrollo sostenible a la ciudadanía panameña.
	Producto 2. Apoyada la implementación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en ciencia, desarrollo tecnológico e innovación para la inclusión social.
	Producto 3. Apoyada la implementación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en el desarrollo de la innovación empresarial y el Ecosistema de emprendimiento Dinámico para la competitividad sostenible.
	Producto 4. Apoyada la implementación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI para fortalecer la ciencia y la capacidad científica nacional.
	Producto 5. Apoyada la implementación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI para fortalecer la gobernanza del sistema.

Como parte del ciclo de gestión, la presente Evaluación de Medio Término (EMT) se propuso como objetivo valorar los avances y las contribuciones del proyecto, con la intención de identificar niveles de logro, lecciones aprendidas y recomendaciones para la adopción de decisiones informadas que aseguren el logro de los resultados planificados. Para satisfacer este objetivo, fueron examinadas seis variables: Pertinencia, Coherencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad y Aprendizajes potenciales. La evaluación se realizó durante el período comprendido entre el 1 de agosto y el 30 de septiembre de 2022, incluyendo una misión de campo realizada en la Ciudad de Panamá, entre el 17 y el 25 de septiembre. Además de la revisión documental, fueron consultadas 42 personas, utilizando métodos presenciales y, en el menor de los casos, de manera virtual, a través de aplicaciones de reuniones.

Conclusiones

- **Pertinencia.** El diseño de los resultados del proyecto (productos y efecto) revela un alto nivel de pertinencia, tomando en cuenta que satisface tres criterios principales: i) atención de las necesidades y los derechos de las poblaciones elegidas como beneficiarios finales, especialmente de sectores en situación vulnerabilidad, como mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y personas con discapacidades; ii) alineación con las prioridades en materia de ciencia, tecnología e innovación del país, contenidas en sus principales instrumentos de planificación nacional y sectorial; iii) alineación con el Marco de Programación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Panamá. Aunque se observa un esfuerzo orientado a fortalecer la participación de las mujeres en los cinco productos, todavía persisten

limitaciones en la atención de los factores estructurales que reproducen las desigualdades de género en el sector.

- **Coherencia.** Considerando su valor estratégico para el desarrollo sostenible y la inclusión social, especialmente su dimensión multisectorial, el diseño del proyecto tiene potencial para impulsar dinámicas de colaboración y complementariedad con otras iniciativas ejecutadas por actores nacionales e internacionales en el país. En particular, los sectores de medio ambiente, pueblos indígenas, economía, desarrollo social, salud, agricultura, trabajo, planificación y presupuesto por resultados. Sin embargo, no se observa un esfuerzo intencionado ni mecanismos específicos para la gestión intersectorial de estas oportunidades de colaboración, que podrían contribuir a incrementar la eficacia y eficiencia del proyecto.
- **Eficacia.** El período 2016-2020 se lograron contribuciones relevantes a los cinco productos del proyecto, a pesar del impacto del COVID-19 en 2020, que se reflejó en la reducción de las actividades y el limitado avances de las metas. Las contribuciones más notables se han orientado al desarrollo de capital humano para la investigación científica y la innovación tecnológica, mediante el financiamiento de becas para la formación académica de profesionales a nivel de postgrado y de proyectos de investigación científica, el apoyo a jóvenes de áreas vulnerables para continuar sus estudios en la Universidad y la capacitación de profesionales en las áreas de salud e innovación empresarial. En el período 2021-2025, hasta el 30 de julio de 2022, el promedio global de avances de las metas de producción del proyecto se estima en 42,7 %. El producto 2, relativo a procesos de inclusión social de grupos de población en situación de vulnerabilidad, refleja el mayor avance, con un 54,7 %.
- **Eficiencia.** El proyecto ha utilizado de manera apropiada, transparente y costo-eficiente los recursos del presupuesto disponible (B/ 35.213,264.02) para el logro de los avances registrados al 30 de julio de 2022 en los cinco productos y las contribuciones al Efecto esperado. Influida por una mayor capacidad de gestión financiera de PNUD en los últimos cuatro años, la ejecución acumulada, desde 2017 a la fecha indicada, corresponde a 69,0 % con respecto a los recursos recibidos. El nivel de eficiencia podría aumentar si se atiende la necesidad de fortalecer la unidad de gestión, de tal manera que conduzca de manera más eficiente y eficaz al proyecto hacia el logro de los resultados de desarrollo, vinculando los productos con cambios transformacionales a nivel de efectos e impacto.
- **Sostenibilidad.** Los procesos de cambio impulsados por los cinco productos del proyecto no tienen una continuidad y sostenibilidad asegurada, más allá del actual ciclo de duración, cuya finalización se prevé el 31 de diciembre de 2025. Aunque existe un adecuado nivel de apropiación en algunos productos, en ninguno se observan capacidades suficientemente maduras en los actores públicos y privados participantes. Además, si bien por ahora parecen suficientes, la disponibilidad de recursos financieros no está garantizada en el mediano plazo. El futuro del entorno político-institucional también registra signos de incertidumbre, debido a que no se sabe si el nuevo ciclo de gobierno continuará apoyando la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y su plan estratégico, con el mismo nivel de prioridad que el asignado por el actual gobierno.
- **Aprendizajes potenciales.** Aunque todavía no están reconocidas como lecciones aprendidas por parte de los actores involucrados, la información recogida por la evaluación revela la existencia de áreas de aprendizajes potenciales que podrían contribuir a mejorar el desempeño del proyecto y el nivel de logro de los resultados planificados. Son las siguientes: i) Planificación y presupuesto por resultados; ii) Articulación sistémica de modelo de gobernanza del sistema de CTI; iii) Diálogo ciencia y políticas públicas; iv) Apropiación del valor estratégico de la innovación por el ecosistema empresarial; v) Integración

sistémica de la inclusión social de poblaciones vulnerables en la Teoría de Cambio; vi) Medición y aplicación del conocimiento científico en el desarrollo sostenible y la inclusión social.

Recomendaciones

1. Equipo de gestión del proyecto/SENACYT

- **Recomendación 1. Readecuar el marco estratégico del proyecto para reflejar de manera más clara y coherente las contribuciones de la ciencia, la tecnología y la innovación al logro de resultados de desarrollo sostenible e inclusión social.** En concordancia con los lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se sugieren las siguientes medidas:
 - i. Elaboración del Modelo conceptual del problema del sector de CTI que el proyecto está contribuyendo a resolver, tomando en cuenta el conocimiento disponible, incluyendo el análisis diagnóstico de los documentos estratégicos del país y el sector, especialmente el PEG y el PENCYT 2019-2024.
 - ii. Formulación de la Teoría de Cambio del proyecto para transformar el problema conceptualizado y alcanzar los resultados esperados, tomando en cuenta el conocimiento aportado por el Modelo conceptual.
 - iii. Readecuación del Marco de Resultados para reflejar la cadena causal lógica propuesta por la Teoría de Cambio, tomando en cuenta los tres eslabones principales de la cadena de resultados: Impacto, cambios en las condiciones de vida de las poblaciones afectadas por el problema; Efectos, cambios en las prácticas de instituciones y entidades participantes en el proyecto; Productos, bienes y servicios que se entregan a las poblaciones priorizadas.
 - iv. Priorizar intervenciones (productos) con mayor potencial para lograr los resultados de la Teoría de Cambio y el Marco de Resultados en los años que faltan para completar el ciclo de programación vigente, reduciendo la dispersión de intervenciones y la cantidad de indicadores para su monitoreo.
 - v. Readecuación o diseño de indicadores SMART para los tres eslabones de la cadena de resultados, tomando en cuenta el sentido de los cambios esperados y el repertorio de indicadores de producción existentes.
- **Recomendación 2. Fortalecer la Unidad de Gestión del proyecto para incrementar la eficiencia y eficacia del proyecto.** Se sugiere considerar las siguientes opciones y medidas:
 - i. Opción A. Fortalecer el rol de la directora de la Oficina de Planificación en el desempeño de las funciones de coordinación del proyecto, con base en un nombramiento oficial del Secretario Nacional de la SENACYT y en Términos de Referencia (TdR) que especifiquen sus responsabilidad y atribuciones, considerando las áreas mejoras identificadas por la evaluación.
 - ii. Opción B. Nombrar una persona para ocuparse de la coordinación del proyecto coordinación del proyecto, con base en los procedimientos estándar de selección y contratación de servicios profesionales del PNUD, considerando los mismos TdR mencionadas en la opción A.

- iii. Contratación de una persona profesional especializada para reforzar el enfoque basado en género en los resultados del proyecto y el sector de CTI, tomando en cuenta los hallazgos de la EMT y el estudio diagnóstico sobre las mujeres en la ciencia en Panamá
 - iv. Establecer un espacio de comunicación y coordinación del equipo de gestión del proyecto con los oficiales y especialistas de PNUD para considerar y tomar una decisión sobre las opciones planteadas y, en general, sobre las recomendaciones de la evaluación.
- **Recomendación 3. Fortalecer la coordinación y complementariedad del proyecto con otras intervenciones de actores nacionales e internacionales en el sector ciencia, tecnología e innovación.** Las siguientes acciones podrían ser consideradas:
 - i. Elaboración de un mapa de intervenciones vigentes relacionadas con los productos del proyecto, implementadas por actores nacionales e internacionales en los sectores priorizados: medio ambiente, desarrollo social, agricultura, economía, entre otros.
 - ii. Diseño e implementación de un mecanismo de coordinación con las iniciativas en el mapa de intervenciones vigentes, con potencial de complementariedad con los resultados del proyecto, considerando entre otras opciones, una mesa intersectorial o reunión periódica.
 - **Recomendación 4. Elaborar e implementar una estrategia de sostenibilidad del proyecto.** Como parte de esta estrategia, se sugieren las siguientes medidas:
 - i. Fortalecimiento del nivel de apropiación por parte de los beneficiarios y usuarios de los bienes y servicios entregados, con énfasis especial en actores del sector privado empresarial.
 - ii. Diseño e implementación de acciones de comunicación pública e incidencia política con decisores clave que refuercen, por un lado la apropiación de los resultados del proyecto, y, por otro lado, contribuyan a crear un entorno propicio para la continuidad del apoyo a la implementación de la PENCYT y del proyecto, en el nuevo ciclo de gobierno. Entre otros actores, se sugiere incluir a diputados de la Asamblea Nacional, MEF, partidos políticos.
 - iii. Elaboración de estimaciones estadísticas del valor público de las contribuciones del proyecto a resultados del desarrollo del país, de manera que sirvan como insumo para alimentar las acciones de comunicación pública e incidencia política.
 - **Recomendación 5. Fortalecer el aprendizaje institucional sobre la propia práctica por parte del equipo de gestión del proyecto:** las siguientes actividades pueden contribuir a este propósito:
 - i. Documentación de las mejoras prácticas y experiencias susceptibles de aprendizaje generadas por el proyecto, tomando como insumos las áreas identificadas por la EMT.
 - ii. Diseño e implementación de un módulo de gestión de aprendizajes como parte del mecanismo de monitoreo y evaluación del proyecto, que alimente la reflexión y la innovación en el equipo de gestión del proyecto.
 - iii. Diseño de un espacio regular de conversación reflexiva, al menos cada semestre, con la participación del equipo de gestión, incluyendo las unidades ejecutoras de los

productos, que tome en cuenta como insumo básico los reportes del módulo de aprendizaje del sistema de monitoreo.

2. Representación del PNUD en Panamá

- **Recomendación 6. Fortalecer la comunicación del valor agregado y el posicionamiento del PNUD como agencia especializada de Naciones Unidas en desarrollo dentro del equipo de gestión del proyecto de la SENACYT:** para ello, se sugiere la siguiente medida:
 - i. Identificación y gestión de las oportunidades de apoyo técnico del PNUD en el marco de los resultados del proyecto, incluyendo el acceso a redes de conocimiento, la vinculación con la cartera de proyectos pertinentes y la movilización de los recursos de las demás agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas en Panamá.
- **Recomendación 7. Diseñar e implementar un curso de inducción sobre los procedimientos de adquisiciones del PNUD, considerando las siguientes medidas específicas:**
 - i. Elaboración de un mapa de procedimientos en el que se describa cada procedimiento y paso, con los requisitos que se deben cumplir, los tiempos estimados y las personas involucradas.
 - ii. Elaboración de materiales de comunicación didáctica que ilustre los procedimientos clave.
 - iii. Facilitar una sesión de capacitación, presencial o virtual, sobre los principales usuarios de la modalidad agencia 1981-PNUD, apoyada en el mapa de procedimientos y los materiales didácticos.
- **Recomendación 8. Prestar asistencia técnica al equipo de gestión del proyecto para implementar las acciones de mejoras acordadas con base en las recomendaciones de la EMT.** Entre otras acciones, se sugieren las siguientes:
 - i. Readecuación del marco de resultados del proyecto, tomando en cuenta los lineamientos del MEF sobre la aplicación de la Gestión Basada en Resultados en la Administración Pública de Panamá.
 - ii. Fortalecimiento de la Unidad de Gestión como unidad programática encargada de la coordinación estratégica del proyecto hacia el logro de resultados, considerando las opciones propuestas por la evaluación.
 - iii. Contratación de una persona especializada en el enfoque basado en igualdad de género, que fortalezca las acciones del Comité de Género de la SENACYT y promueva los principios y criterios del Sello de Género promovido por el PNUD en las instituciones públicas.
 - iv. Fortalecimiento de la coordinación y complementariedad con otras intervenciones clave relacionadas con los productos del proyecto.